Sivilsamfunnets rettsstatsmelding

2024

Innhold

1

Sivilsamfunnets dugnad for rettsstaten vår

–

Rettsstat er et ord man hører ofte, gjerne sammen med fyndord som demokrati, rettssikkerhet og frihet. Men hva er egentlig en rettsstat? Hvilke verdier og samfunnskvaliteter skaper den, og hvordan beskytter vi den?

En rettsstat handler om en balanse mellom stat og sivilsamfunn, der alle har noen grunnleggende rettigheter. Der myndighetene er til for folket – og ikke motsatt. Noen sier at rettsstaten er det som gjør at demokratiet virker. Kanskje trenger man ingen mer komplisert beskrivelse enn det.

Men hvordan beskytter vi den? Dette er det dessverre ingen fasitløsning på. Årsaken er at det ofte kommer veldig overraskende når den utsettes for press, og svekker seg. Og når den først undergraves, kan det gå fort. Hvis man skal forsøke å oppsummere ulike angrep på verdens mange rettsstater, er det at det letes etter svakheter. Og den som leter, den finner, for ingen rettsstat er feilfri. Og så utnyttes og forsterkes svakhetene maksimalt i politisk agitasjon, og benyttes til å undergrave tilliten til helheten.

Ingen rettsstat er feilfri. Heller ikke vår egen, selv om den er en av verdens mest velfungerende. I Rettsstatsmeldingen slår en lang rekke sivile organisasjoner ring rundt den norske rettsstaten. Vi gjør det gjennom å lete etter svakheter i den, slik at disse kan gjøres bedre før noen utnytter dem. Til å svekke tilliten til helheten.

I land med sterke sivilsamfunn er det gjerne tradisjon for å utføre viktige oppgaver på dugnad. Når noe må gjøres, kan det tryggeste og enkleste være å gjøre det selv. Rettsstatsmeldingen er en dugnad for rettsstaten vår.

2

Om rettstatsmeldingen

–

Varieties of Democracy (V-Dem) er et forskningsprosjekt som organiseres av Universitetet i Gøteborg. Dette er ett av verdens største, helhetlige datainnsamlingsprosjekter i verden, der mer enn 30 millioner ulike data samles inn fra 202 land. Mer enn 3.700 forskere bidrar i prosjektet, med mål om å gi en årlig evaluering av verdens ulike styreformer. Norges Forskningsråd bidrar med data fra Norge. Årets rapport kom i vår, og er deprimerende lesning. 71 % av verdens innbyggere, 5,7 milliarder mennesker, lever nå under totalitært styre. Dette er en økning fra 48 % for bare ti år tilbake. 42 av verdens land, hjemmene til 35 % av verdens befolkning, utvikler seg i dag i en stadig mer totalitær retning.

Slik Varieties of Democracy måler utviklingen av verdens styreformer, måler World Justice Project utviklingen i rettsstatene. Også her ser vi den samme skremmende utviklingen. Mens flertallet av verdens land lenge styrket sine rettsstater år for år, blir de nå svakere. Verdens rettsstater har svekket seg hvert år siden 2016.

I dag presenteres Stortinget fragmentert og oppstykket informasjon om den norske rettsstaten og relevante rettssikkerhetsspørsmål. Det kan for eksempel være at de får informasjonen gjennom årsmeldingene fra Sivilombudet og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), eller ved at en konkret problemstilling utredes i forbindelse med lovarbeid. Uten å sette informasjonen i system blir det vanskelig å se det fulle bildet.

I vår rettsstatsmelding forsøker vi å trekke frem problemområder eller risikoområder der den norske rettsstaten bør trygges. Meldingen er basert på innspill fra Advokatforenings lovutvalg og en rekke ulike organisasjoner og miljøer som har sine tyngdepunkt på andre felt enn Advokatforeningen. Organisasjonene som har levert innspill til meldingen er:

Advokatforeningen	Fri	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Domstolsadministrasjonen	ICJ Norge	JURK	Juristforbundet	Jussbuss
Jussformidlingen	Kirkens Bymisjon	Kreftforeningen	Leieboerforeningen	Naturvernforbundet	NOAS	Norges Bondelag	Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Norsk Redaktørforening	Norsk Studentorganisasjon	Norsk Tolkeforening	Personskadeforbundet	Pion Sexarbeidernes Interesseorganisajon	Redd Barna	Unicef	

Det vi skisserer her er et innspill. På sikt mener vi at staten bør gjennomføre jevnlige rettsstatsmeldinger, med prosesser der sivilsamfunnet blir hørt. Ved å samle alle relevante aktørers kunnskap i en fast rettsstatsmelding, kan kanskje hullene i rettsstaten kartlegges og tettes slik at vi i fremtiden vil fortsette å være blant verdens beste rettsstater og et godt land å bo i for alle innbyggere.

Vi har etter beste evne forsøkt å kategorisere innspillene.

De kategoriene vi bruker er:

3

Begrensninger i myndighetens maktutøvelse

En forutsetning for at myndighetenes maktbruk utøves trygt og i tråd med rettsstatens prinsipper er at den er begrenset og regulert gjennom lover. For at begrensningene skal være reelle, må dessuten myndighetenes organer og ansatte holdes ansvarlige for at lovene overholdes. Til sist må pressen og sivilsamfunnet stå fritt til å overvåke og uttale seg offentlig om myndighetenes maktbruk.

World Justice Project måler kriteriet ved å se på i hvilken grad myndighetenes makt er begrenset av lovgivning, i hvilken grad disse lovene håndheves, i hvilken grad det eksisterer uavhengige organer som for eksempel ombudsmenn som kan begrense maktbruken, hvorvidt myndighetenes maktutøvere straffeforfølges ved misbruk, hvorvidt maktbruken vurderes og kritiseres av sivilsamfunn, presse, enkeltpersoner og politiske partier, og hvorvidt overføring av makt skjer etter lovreglene.

3.1 Kunstig intelligens

Kunstig intelligens kan bidra til nye, mer effektive og brukerrettede tjenester i offentlig sektor, og vil få stor betydning for samfunnsutviklingen i årene fremover. I dag tas kunstig intelligens til bruk i flere deler av offentlig sektor.

Fra et rettssikkerhetsperspektiv er det viktig at myndighetenes bruk av kunstig intelligens er åpen, transparent, forklarbar og rettferdig. Dette gjelder spesielt dersom myndighetene anvender kunstig intelligens i beslutningsprosesser og avgjørelser om hvordan ressurser skal brukes. Det er sentralt at pressen og sivilsamfunnet gis mulighet til å forstå, overvåke og vurdere en slik utvikling. Åpenhet vil også bidra til at befolkningen kan avdekke feil og misbruk, og i forlengelsen av dette holde myndighetene ansvarlige i slike tilfeller. Problemstillinger knyttet til bruken av kunstig intelligens og dens betydning for rettsikkerheten bør utredes så tidlig som mulig.

Vi har i dag en nasjonal strategi for kunstig intelligens, utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 14. januar 2020.[1] Videre la EU kommisjonen i april 2021 frem forslag til forordning for regulering av kunstig intelligens, EU Artificial Intelligence Act (KI-forordningen på norsk). Forordningen er det første juridiske rammeverket for kunstig intelligens i verden, og har en risikobasert tilnærming med inndeling i risikokategorier.[2] Dette innebærer at reguleringen er strengere desto høyere risiko bruken av kunstig intelligens utgjør. Den 8. desember 2023 kunngjorde EU-parlamentet at det var oppnådd foreløpig politisk enighet om innholdet i forordningen. Den 21. mai 2024 ga EU-landene sin endelige tilslutning til forordningen. Forordningen ble vedtatt 13. juni 2024,[3] og vil gjelde fra to år etter dens ikrafttredelse. Forordningen vil sannsynligvis innlemmes i EØS-avtalen.

Nasjonalt har også regjeringen iverksatt et arbeid med ny digitaliseringsstrategi.[4] Strategien skal vurdere veien videre for digitalisering av offentlig sektor, legge bedre til rette for næringsrettet digitalisering og ta opp viktige samfunnsspørsmål. Strategien omfatter flere aktuelle temaer, herunder digital infrastruktur, politikk for personvern, digital trygghet og beredskap, verdiskapning med data, tiltak for næringsrettet digitalisering, nye teknologireguleringer fra EU og inkludering i det digitale samfunnet. Etter planen skal strategien være klar i 2024.

Det skjer mye både nasjonalt og internasjonalt på feltet, men det er lite tvilsomt at det er behov for ytterligere utredninger om problemstillinger knyttet til bruk av kunstig intelligens, også fra et rettssikkerhetsperspektiv.

For å legge til rette for innovasjon og sikre menneskene, kreves det innsats i form av juridisk forskning, utvikling av institusjoner og koordinering av tilsynsordninger. Regjeringen bør prioritere utredninger om – og forskning på – hvordan menneskerettighetene ivaretas når det offentlige implementerer regler om kunstig intelligens, og når kunstig intelligens tas i bruk.

- - - - -

3.2 Domstolenes uavhengighet

Domstolkommisjonen fremmet i 2020 et grunnlovsforslag for å sikre domstolenes uavhengighet.[5] Forslaget ble vedtatt i Stortinget i mai 2024.

1 https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-kunstig-intelligens/id2685594/
2 https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai
3 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401689
4 https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/ny-nasjonal-digitaliseringsstrategi/id2982892/
5 NOU 2020: 11 kapittel 27.2

En bred konstitusjonell forankring gir domstolene bedre vern, særlig i møte med raske lovendringer fra et knapt politisk flertall. Dette er viktig for å ivareta sentrale rettssikkerhetsgarantier.

Nå som det er innført et grunnlovsvern for domstolene, bør det vurderes hvordan Domstolkommisjonens øvrige anbefalinger knyttet til domstolenes uavhengighet skal gjennomføres. Grunnlovsendringene må altså ansees som et springbrett for en ytterligere styrking domstolenes uavhengighet gjennom lov og endring av praksis. Her har den utøvende makt, representert ved Justisdepartementet, en sentral rolle som pådriver.

Finansiering av domstolene
Domstolkommisjoens anbefalinger om en styrking av Domstoladministrasjonens rolle i prosessen som leder frem til regjeringens budsjettforslag for domstolene, bør følges opp av Justisdepartementet. Det samme gjelder kommisjonens forslag om at Domstol-administrasjonens budsjettforslag skal følge med til Stortinget dersom det ikke tas til følge av regjeringen. Departementet bør også vurdere nærmere den nye budsjettordningen for domstolene i Danmark. Der har budsjettet for domstolene for de neste 4 årene vært forhandlet med alle partiene i Folketinget involvert. Denne prosessen sikrere kontinuitet og forutsigbarhet for den tredje statsmakt.

Digitalisering av domstolene
Domstolkommisjonen anbefaler en større satsing på digitalisering av domstolprosessen, inkludert mulighet for opptak av lyd og bilde i alle saker av viktighet. Det er spesielt viktig at budsjettprosessen for domstolene er organisert slik at disse behovene for den tredje statsmakt ivaretas på et forsvarlig nivå. For å fremstå som attraktiv og relevant tvisteløser, må domstolene følge med i den digitale utviklingen. Det er politisk enighet om en desentralisert domstolstruktur med mange rettssteder og mange rettsaler. Dette gir fysisk nærhet til brukerne av domstolene og sikrer gode fagmiljø i hele landet. Den politiske enigheten om strukturen må følges opp med bevilgninger som gjør strukturen bærekraftig både med hensyn til bemanning, lokaler, digital utvikling og digitalt utstyr. Digitaliseringen må også sikre gode og brukervennlige tjenester for aktørene i domstolene, inkludert advokater, påtalemyndighet, tolker, selvprosederende osv.

Den sentrale administrasjonen av domstolene – relasjonen til den utøvende makt
I Grunnloven fremgår det nå at administrasjonen av domstolene skal være uavhengig. Det nærmere innholdet i dette grunnleggende prinsippet må, som nevnt ovenfor, utvikles over tid. Regjeringen bør begynne utviklingsarbeidet med å følge opp forslagene fremmet av flertallet i Domstolkommisjonen. Dette gjelder særlig sammensetningen av styret i Domstoladministrasjonen, endringer i prosessen for utnevning av styremedlemmer, fjerne regjeringen instruksjonsrett, begrense regjeringens mulighet til å avsette styret, fjerne muligheten til å klage til regjeringen over styrets vedtak og fjerne muligheten regjeringen har til å gi forskrift om Domstoladministrasjonens arbeidsmåte.

Den sentrale administrasjonen av domstolene – relasjonen til domstolene
Domstolkommisjonen har kommet med en rekke anbefalinger for så vidt gjelder forholdet mellom Domstoladministrasjonen og domstolene. Den viktigste anbefalingen er å lovfeste Domstoladministrasjonens myndighet og oppgaver mer detaljert enn dagens lov. Kommisjonen har utarbeidet et forslag til lovtekst som bør vedtas.

Utnevnelse av dommere
Etter grunnlovsendringene fremgår det nå at dommere skal utnevnes av regjeringen etter innstilling fra et uavhengig råd. Domstolkommisjonen har kommet med en rekke anbefalinger som vil styrke Innstillingsrådets uavhengighet i praksis. Det gjelder både sammensetningen av rådet, oppnevningen av medlemmene, hvem som kan gi forskrift om rådets virksomhet og muligheten til å fravike rådets innstiling. Disse anbefalingene bør gjennomføres.

Nytt lønnssystem for dommere
For å styrke dommernes og domstolenes uavhengighet, bør det nytt system for den årlige reguleringen av dommerlønninger utarbeides. Systemet bør være likt for alle dommere, med et mulig unntak for dommere i HR. Dommernes organisasjoner og Domstoladministrasjonen må sikres en formell mulighet til å komme med innspill før reguleringen foretas. Ordningen for lønnsreguleringen må utformes slik at alle relevante hensyn avveies på en åpen og transparent måte. Ordningen må også omfatte muligheten til større endringer av lønnsnivået dersom dette er nødvendig for å sikre rekruttering og kvalitet. En arbeidsgruppe arbeider med disse problemstillingene og det er ventet et forslag til ny ordning i løpet av høsten.

Dommerfullmektigordningen
Dommerfullmektigordningen har vært og er viktig for rekrutteringen til norske domstoler. I en tid hvor konkurransen om talentene hardner til, er det viktig at ordningen ikke endres på en slik måte at dette effekten tapes. Samtidig kan den utstrakte bruken av midlertidige dommere i Norge være en trussel mot domstolenes uavhengighet.

Domstolkommisjonen har fremmet en rekke forslag som vil balansere disse hensynene på en bedre måte. Basert på disse anbefalingene har en arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen utarbeidet konkrete forslag til endringer av dagens ordning. Disse forslagene bør følges opp av Justisdepartementet.

- - - - -

3.3 Overprøving av forvaltningsvedtak

Domstolene får stadig færre tvister til behandling.[6] Domstolkommisjonen avdekket at forvaltningsvedtak i liten grad overprøves av domstolene, og påpekte at dette er sakstypen som har opplevd den største reduksjonen de siste årene.[7] I Norge bringes cirka 0,04 forvaltningssaker per 100 innbyggere inn for domstolene. I Europa er snittet 12 ganger høyere.[8]

Det kan stilles spørsmål ved om domstolkontrollen med forvaltningen er sterk nok. Tilgangen på domstolene begrenses blant annet av høye sakskostnader og mangel på tilgjengelig rettshjelp. En annen årsak til at forvaltningsvedtak ikke prøves for domstolene i større utstrekning, er at ordningen med fri rettshjelp er begrenset.[9] Ifølge Domstolskommisjonen er det en fare for at terskelen for å overprøve forvaltningsvedtak er så høy at det i ytterste konsekvens medfører at domstolene ikke fyller sin rolle som garantist for borgerne mot urett.[10]

Politisk har det i etterkant av Domstolkommisjonens utredning blitt vedtatt ytterligere innskrenkninger i domstoladgangen.[11] Skatteavgjørelser som ikke kan påklages skal ikke lenger kunne bringes inn for domstolene. Disse vedtakene kan du altså verken få prøvd lovligheten av i forvaltningen eller for domstolene. I sin høringsuttalelse uttrykte Sivilombudet bekymring, og viste til at det forekommer mangelfulle vurderinger i disse sakene.[12]

Departementet mener på sin side at Skatteetaten nå har iverksatt tiltak – gjennom instrukser og rutiner – som gjør at behandlingen av sakene fremover vil være betryggende. Adgangen til domstolskontroll, kan derfor fjernes – etter departementets syn. Det er betenkelig at det er opp til forvaltningen selv å avgjøre at deres rutiner er tilstrekkelig gode til at borgerne skal være avskåret adgangen til domstolskontroll.

En annen erfaring er at når saker kommer for domstolen er statens fokus primært å begrense prøvingsadgangen eller prøvingsintensiteten. Dette kan utgjøre et inngrep i reell adgang til domstolskontroll med forvaltningens vedtak.

Forholdet mellom forvaltningsvedtak som blir erklært ugyldig i domstolene ved rettskraftig dom og etterfølgende behandling i forvaltningen er et annet problem som undergraver domstolskontrollen. En del av problemet er at Høyesterett har begrenset adgangen til å nedlegge fastsettelsespåstand/håndhevelsespåstand ved siden av ugyldighetspåstand i forvaltningssaker. Dernest oppleves det stadig oftere at staten ikke opptrer fullt ut lojalt mot en dom på ugyldighet når ugyldigheten er begrunnet i vesentlig feil i faktum eller rettsanvendelsen, for eksempel ved at det statlige organ enten anfører et helt nytt rettsgrunnlag i det nye vedtaket som leder til samme negative utfall for den private, eller ved at det gis en ny begrunnelse på samme rettsgrunnlag som bare marginalt avviker fra begrunnelsen i det vedtaket som er kjent ugyldig på grunn av feil i faktum eller rettsanvendelsen. Det har skjedd at også det nye vedtaket i slike tilfeller har blitt erklært ugyldig av domstolene, men domstolene aksepterer selve fremgangsmåten. I mange tilfeller har ikke den private part økonomi og krefter til en ny runde i retten mot staten. At staten med sine ressurser sjelden «gir seg» kan også være en grunn til nedgangen i forvaltningsprøving for domstolene. Selv når man vinner i retten, taper man for overmakten. Advokater for en private parter må ta denne lærdommen med i betraktningen når det skal gis råd om et eventuelt saksanlegg mot staten.

6 Med «tvister» menes det Domstolkommisjonen omtaler som «alminnelige tvistesaker». Dette omfatter ikke barnevern og tvungent psykisk helsevern, arbeidsrett, barnelov, mortifikasjon og øvrige tvistesaker (først og fremst sikring). Bakgrunnen for inndelingen er at sakstypene har egne saksbehandlingsregler og derfor registreres separat i domstolenes saksbehandlingssystem Lovisa, jf. NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, punkt 5.4, s. 50.

7 NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, punkt 6.3.

8 NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, punkt 7.3.3

9 NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, punkt 7.3.4.

10 NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, punkt. 7.3.4.

11 https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2021-2022/inns-202122-004l.pdf

12 Sivilombudsmannen, «Høring – forslag til endring i skatteforvaltningslovens regler om søksmålsadgang», 7. september 2020.

Et talende eksempel er Fosen-saken (HR-2021-1975-S), hvor Høyesterett (storkammer) kom til at konsesjonsvedtak og ekspropriasjonstillatelse til to vindkraftutbygginger var strid med menneskerettighetene (SP artikkel 27), og dermed også menneskerettsloven. Lang tid etter at dommen falt og fram til forlik i 2023 og 2024, hadde staten fortsatt ikke reparert bruddene på lov og menneskerettigheter. Det kan hevdes at regjeringens håndtering av tapet i Høyesterett undergraver rettsstaten og Grunnlovens særlige beskyttelse av det samiske folk.

I et rettsstatlig og demokratisk perspektiv er det kontraproduktivt dersom staten vinner frem i saker på et uriktig faktisk eller rettslig grunnlag på grunn av ressursforskjellene.

Et rettssikkerhetsproblem i saker mot staten er at statens advokater ikke har objektivitetsplikt slik som aktor i straffesaker. Dette er særlig problematisk i sakstyper hvor det gjennomgående er stor ulikhet i styrkeforholdet mellom partene og hvor saken har stor velferdsmessig betydning for den private part. Dette gjelder for eksempel i saker om trygdeytelser, flyktningbeskyttelse og utvisning, barnevern, tvangsbehandling i psykiatrien og studentsaker. For eksempel har staten alltid råd til å anke dersom staten taper i underinstansen, mens den private part ofte må gi opp i samme situasjon. Advokaten til den private part må kanskje også velge mellom å arbeide helt eller delvis pro bono og/eller mindre med saken enn den fortjener av hensyn til klientens økonomi, mens staten ikke har samme begrensninger. Statens samfunnsinteresse burde primært være et riktig saksutfall i domstolene også i sivile saker, ikke nødvendigvis å vinne saken, jf. objektivitetsplikten i straffesaker som har en viktig rettssikkerhetsmessig funksjon.

En rettsstat burde legge til rette for domstolskontroll med forvaltningen på områder med uavklarte rettsregler, særlig i saker som angår sentrale rettigheter. En viktig og konkret måte å gjøre dette på kan være å frasi seg krav om sakskostnader, ved innledning av tvist. Statens gjeldende praksis er å kreve sakskostnader i enhver sak for retten, uavhengig av sakens prinsipielle betydning. Praksisen er egnet til å svekke tilliten til det norske rettssystemet, da den treffer samfunnets svakeste med dobbel styrke; det er ofte de som er mest avhengig av et velfungerende velferdssystem som har de dårligste forutsetningene for å bære kostnadene av en tapt rettssak. På kort sikt kan regjeringen bøte på problemet ved å instruere Regjeringsadvokaten til ikke å kreve sakskostnader i saker av prinsipiell betydning, uten en særskilt begrunnelse.

Antakelig kan slike strukturelle skjevheter i adgangen til domstolskontroll med forvaltningen bare kunne avhjelpes fullt ut gjennom lovgivning.

Det er videre et spørsmål om rettssikkerheten i de mange ulike nemndene er tilstrekkelig. Eksempelvis er det foretatt en endring i Diskrimineringsnemnda hvor nemnda ikke lenger kan uttale seg om hvorvidt lover strider med diskrimineringsregelverket.[13] Dette var en myndighet nemnda hadde tidligere.[14] Diskrimineringsnemnda kan i dag kun fatte veiledende uttalelser om et forvaltningsvedtak er i strid med diskrimineringsregelverket. Diskrimineringssaker tas sjelden inn for domstolene. I realiteten er det derfor svært begrenset overprøving av om myndighetenes lover og maktutøvelser er diskriminerende.

Det fremstår heller ikke alltid som betryggende hvordan medlemmene til en nemnd blir identifisert og oppnevnt. Det er ingen felles lovgivning som sikrer åpenhet og upartiskhet i oppnevnelsesprosessene. Til illustrasjon var det VG som etter halvannet år oppdaget at lederen for felles klagenemnd etter universitets- og høyskoleloven, advokat Marianne Klausen, var blitt oppnevnt av departementet i strid med lovens forskrift for en tredje periode mens det kun var adgang til to perioder.[15] Nemnda var kjent for en streng og omstridt praksis.[16] Departementet måtte deretter fjerne advokat Klausen fra nemnda.[17] Den begrunnelse som i ettertid er anført fra departementets side,[18] at den absolutte begrensningen til to perioder ikke gjaldt fordi Klausen hadde hatt en periode som nestleder og en periode som leder før den ulovlige oppnevnelsen, har ingen dekning i forskriften (§ 2).[19] Konsekvensene av den ulovlige oppnevnelsen var per 1. oktober 2023 ikke avklart.

13 Håndheving av diskrimineringsvernet i møte med andre lover i velferdsstaten». I I. Ikdahl og V.B. Strand (red.), Rettigheter i velferdsstaten: Begreper, trender, teorier, s. 135–166. Oslo: Gyldendal Juridisk jf. s. 150 i https://doi.org/10.18261/nnt.39.2.5

14 ibid.

15 https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/VPwl86/kan-ha-sittet-ulovlig-politisk-skandale

16 https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/zEzlwb/fuskesaken-vil-ikke-gaa-av-selvplagiat-kan-fortsatt-vaere-fusk

17 https://www.vg.no/nyheter/i/XbQewr/departementet-fusket-leder-oppnevnt-ulovlig

18 https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kunnskapsdepartementet-omgjor-oppnevnelse-av-klagenemnd-leder/id2994687/

19 https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2024-03-08-9/KAPITTEL_2#§2-2

Nemndenes virkeområde samsvarer ikke alltid med deres formål. Når enkelte saksområder ekskluderes fra nemndsbehandling uten en klar prinsipiell begrunnelse, reiser det spørsmål om nemdas organisering hovedsakelig er motivert av administrative hensyn, eller som garantist for rettssikkerheten. Eksempelvis er felles klagenemnds oppgave å behandle klager over enkeltvedtak truffet med hjemmel i lov om universiteter og høyskoler, men bare på utvalgte områder. Vedtak om «bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet» kan behandles, men ikke vedtak som angivelig bryter sentrale studentrettigheter om godt læringsmiljø, medvirkning til egen studieplan eller godkjenning av tidligere utdanning.

Videre blir forvaltningsvedtak fra NAV i liten utstrekning overprøvd av domstolene. De senere årene er dette blitt pekt på av flere sentrale aktører, blant annet Domstolskommisjonen.[20] Som følge av dette finnes det lite rettspraksis å se hen til, utover praksis fra Trygderetten. Erfaringsmessig presiseres rettsreglene i liten grad i Trygderettens beslutninger.[21] Høye saksomkostninger og lang saksbehandlingstid er sentrale årsaker til at få tar forvaltningsvedtak inn for domstolen. Brukere som ønsker å bringe saken inn for domstolen på dette rettsområdet, har ofte begrenset med økonomiske midler. Det må derfor anses særlig viktig å unngå økonomiske barrierer for å få saker prøvd for domstolen.

Denne problemstillingen gjelder også i høy grad innsatte i norske fengsler. Det føres lite kontroll med kriminalomsorgens beslutninger. Dette fører til en sprikende praksis blant fengslene. For mange avskjæres muligheten til domstolsprøving av kostnadene. Blant de få sakene som har blitt reist for domstolene på straffegjennomføringens felt, har mange resultert i brudd på menneskerettigheter. Det er grunn til å tro at manglende kontrollfunksjoner og adgang til domstolsprøving, fører til at pågående brudd på menneskerettigheter under straffegjennomføring ikke blir oppdaget.

- - - - -

3.4 Pressefrihet

Pressens samfunnsoppdrag er «(...) å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre».[22]

En av de viktigste arenaene for å utfordre myndighetenes maktutøvelse er nettopp de redaktørstyrte mediene. Uten frie, uavhengige, redaktørstyrte medier er det vanskelig å se for seg en demokratisk rettsstat. En sentral oppgave for myndighetene er å sørge for gode rammevilkår for den frie journalistikken. I Grunnlovens § 100,[23] femte ledd heter det: *Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.*

Redaksjonell uavhengighet ble først lovfestet gjennom Lov om redaksjonell fridom i media[24] og seinere fulgt opp i Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier.[25] Sentral i denne sammenhengen er også Redaktørplakaten,[26] en avtale om redaktørens uavhengighet, plikter og ansvar. Avtalen ble opprinnelig inngått mellom Norsk Redaktørforening og Mediebedriftenes Landsforening (tidligere Norske Avisers Landsforbund) i 1953, og er senere revidert flere ganger, senest i 2019.

Den internasjonale pressefrihetsorganisasjonen Reportere uten grenser lager årlig en rangering av pressefrihet.[27] Pressefrihetsindeksen er basert på kriterier som mediemangfold, medieuavhengighet, samfunnets åpenhet, hvorvidt lovverket innskrenker pressefriheten og overgrep mot journalister. Siden 2017[28] har Norge toppet pressefrihetsindeksen.

---

20 Eivind Smith (red.), Våre perifere domstoler, 2022 og NOU 2023: 11

21 Fra Jussbuss

22 Vær Varsom-plakatens punkt 1.5.

23 https://lovdata.no/lov/1814-05-17-bm/§100

24 https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2008-06-13-41

25 https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2020-05-29-59

26 https://www.redaktor.no/ressurser/etiske-og-juridiske-rammeverk/redaktorplakaten

27 https://rsf.org/en/index

28 https://journalisten.no/norge-topper-pressefrihets-rangering-for-syvende-ar-pa-rad-en-overraskelse-pa-andreplass/570843
I år også: https://www.nhri.no/2023/norge-fortsatt-pa-toppen-av-verdens-pressefrihetsindeks/

Mediemangfold, forholdsvis høy tillit til mediene og andre samfunnsinstitusjoner, en god selvdømmeordning og myndigheter som stort sett respekterer medienes rolle er blant suksesskriteriene til «den norske modellen».

Pressefrihetsindeksen er dyster lesning. Reportere uten grenser skriver i sin rapport publisert 3. mai 2024[29] at et økende antall myndigheter ikke oppfyller rollen sin som garantister for uavhengig journalistikk og folks rett til pålitelig og uavhengig informasjon. Selv om Norge fortsatt er øverst på listen, falt Norges totale poengscore fra 2023 til 2024. Norge har blant annet fått lavere poengscore på lovgivende indikator.

Det betyr likevel ikke at alt er rosenrødt. Det er kun enkelte norske mediehus som jevnlig har vilje og ressurser til etterforskende journalistikk rettet mot institusjoner eller personer med mye makt i samfunnet, som er noe annet enn kritiske enkeltoppslag eller kritiske kommentarer til nyhetssaker. Journalister kan i slike tilfeller bli møtt med manglende åpenhet og avslag på velbegrunnede innsynsbegjæringer i saker av offentlig interesse. Slike avslag kan stå i et tvilsomt forhold til menneskerettighetene om journalisters rett til å søke og motta informasjon. Det hjelper ikke da avslaget kun er begrunnet i unntaksregler i offentlighetsloven eller andre interne norske lovbestemmelser, jf. pkt. 5.7.

For å sikre mediene reell frihet, er det avgjørende at myndighetene eller andre ikke kan legge praktiske hindringer i veien for mediene – for eksempel ved å kreve konsesjon for å drive medier, hindre spredning eller på annen måte forsøke å stanse de medier og meninger man ikke støtter.

Kildevernet er en sentral forutsetning for at mediene skal kunne gjøre jobben sin, og drive kritisk og avslørende journalistikk. Det juridiske kildevernet er forankret i straffeprosessloven § 125[30] for straffesaker og tvisteloven § 22-11[31] for sivile saker. Selv om kildevernet ikke kan sies å være absolutt i Norge, så skal det svært mye til at domstolene i Norge skal kunne pålegge redaksjoner å utlevere upublisert materiale som kan avsløre deres kilder.[32]

De stadige utvidelsene av politiets konsesjoner når det gjelder etterforskningsmetoder, er imidlertid en betydelig utfordring for kildevernet, og det er behov for at problemstillingen utredes nærmere. Norske medieorganisasjoner har en rekke ganger – blant annet i forbindelse med høringen av medieansvarsloven – tatt til orde for at det innføres et etterforskningsforbud[33] når det gjelder medienes kilder, etter modell fra Sverige.

Datatilsynet, Tekna, Advokatforeningen og medieorganisasjonene har uttrykt bekymring for myndighetenes økte muligheter til masseovervåking.[34]

1. juli 2024 trådte endringer i straffeloven i kraft.[35] Lovendringene innebærer kriminalisering av påvirkningsoperasjoner på vegne av utenlandsk etterretning. Et tidligere forslag[36] om endringer i det samme lovverket ble sendt på høring av Solberg-regjeringen i 2021. Dette forslaget vakte sterke reaksjoner - ikke minst fra presseorganisasjonene som mente forslaget ville få store konsekvenser for ytrings- og pressefriheten. I det endrede lovforslaget som ble behandlet i 2024, ble det argumentert med at man hadde tatt hensyn til mange av de kritiske innvendingene som kom i forrige runde. Men både Advokatforeningen, Norges institusjon for menneskerettigheter, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening har advart sterkt[37] mot lovendringene som de mener griper direkte inn i grunnleggende menneskerettigheter.

29 https://rsf.org/en/2024-world-press-freedom-index-journalism-under-political-pressure

30 https://lovdata.no/lov/1981-05-22-25/§125

31 https://lovdata.no/lov/2005-06-17-90/§22-11

32 https://journalisten.no/anonymitet-arne-jensen-bertheussen-saken/bertheussen-saken-kildevernet-er-nesten-absolutt/430188

33 https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-ny-medieansvarslov/id2600746/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined

34 https://www.bt.no/politikk/i/3EVE6e/i-det-stille-oeker-myndighetene-overvaakingen-av-norske-innbyggere-naa-kan-de-lagre-all-elektronisk-kommunikasjon

35 https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fra-1.-juli-er-det-straffbart-a-bidra-i-skadelige-pavirkningsoperasjoner-pa-vegne-av-utenlandsk-etterretning/id3041452/

36 https://www.regjeringen.no/contentassets/4bc018494c444e3994569d15a9927276/horingsnotat-om-endringer-i-straffeloven-mv.-pavirkningsvirksomhet.pdf

37 https://www.nored.no/Redaktoernyheter/Mener-lovforslag-om-paavirkningsaksjoner-boer-avvises

I mars 2024 tok Schibsteds største eier, Tiniusstiftelsen, ut stevning mot staten[38] på grunn av de vide fullmaktene PST og E-tjenesten har fått til å overvåke norske innbyggere.[39]

LOVENDRING

- - - - -

3.5 Bruken av administrative sanksjoner

Forvaltningens virksomhet har økt betydelig siden etterkrigstiden, og i dag har forvaltningen regulerings- og kontrolloppgaver på de fleste livsområder.[40] Den har også fått flere virkemidler. Sentralt her står utviklingen i bruk av såkalte administrative sanksjoner.

Det finnes mange forskjellige administrative sanksjoner, men de har til felles at de er reaksjoner på en lov- eller forskriftsovertredelse, hvor formålet er straffende – og at de gis av forvaltningen.[41] Eksempler på administrative sanksjoner er Norwegians overtredelsesgebyr på cirka 400 millioner kroner for manglende innlevering av klimakvoter,[42] eller at en mammablogger fikk 100 000 kroner i gebyr for å ha arrangert konkurranser på Facebook i strid med markedsføringsloven.[43] Barne- og familiedepartementet besluttet i mars 2023 at den øvre rammen for brudd på flere lover, blant annet åpenhetsloven, kunne være inntil fire prosent av den næringsdrivendes årsomsetning eller inntil 25 millioner kroner, der det høyeste beløpet anvendes. Dette har blitt møtt med kritikk fra flere hold, blant annet fordi det ikke ble gjennomført egen høring.

I tillegg til overtredelsesgebyrene, finnes for eksempel inndragning, tap av offentlige ytelser og rettighetstap. I saker om overtredelse av fiskerilovgivningen kan det for eksempel foretas administrativ inndragning av fangsten, eller verdien av denne, selv om det fiskes innenfor kvoten.

Sanksjonsutvalget foreslo i 2003 økt bruk av administrative sanksjoner.[44] I år 2000 var det etter våre beregninger under 10 lover som hjemlet overtredelsesgebyr.[45] I februar 2016 var det ifølge Justisdepartementet cirka 45 slike lover.[46] Og i 2021 var det om lag 90.[47]

Ved å avkriminalisere, og i stedet bruke forvaltningsrettslige reaksjoner, kan staten straffe uten å gå veien om straffeprosessens krav til forsvarer, forhøyet beviskrav, muntlighet og domstolsbehandling. Overtredelsesgebyr og strafferettslige bøter oppfyller likevel det samme pønale formålet. Meningen er å straffe, og rettssikkerhetsgarantiene i EMK artikkel 6 skal derfor oppfylles. Sakene som følger forvaltningssporet er imidlertid ikke underlagt straffeprosesslovens klare rammer, og kontrolleres bare unntaksvis av domstolene. Det kan utfordre både rettssikkerheten og tilliten til forvaltningen.

For eksempel kan retten til ikke å bidra til egen domfellelse – selvinkrimineringsvernet – utfordres ved at forvaltningen både fører tilsyn og sanksjonerer. Praksis fra hvitvaskingsområdet viser at det gjerne er sent i behandlingen av sakene at Finanstilsynet har tatt stilling til om administrative sanksjoner bør varsles, eller ilegges.[48] Under et tilsyn er bedriften underlagt opplysningsplikt overfor tilsynet. Informasjonen som gis under tilsynssaken kan deretter brukes som grunnlag for å gi overtredelsesgebyr. Først ved forhåndsvarsel om overtredelsesgebyr opplyses bedriften om retten til ikke å

38 https://www.tinius.com/no/soksmalet-mot-staten

39 https://www.bt.no/politikk/i/gErLjL/medieeier-vil-saksoeke-staten-for-masseovervaaking

40 NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, punkt 5.2.2.

41 NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, punkt 1.2. Sml. med bruken av begrepet «forvaltningssanksjoner» i Berg, Bjørn O., «Forvaltningssanksjoner», Universitetsforlaget, 2005, s. 17.

42 Miljødirektoratet, «Vedtak om overtredelsesgebyr etter klimakvoteloven», 21. september 2021.

43 Tønset, Tuva Skei og Schibevaag, Torkel Anstensrud, «Anna Rasmussen får 100.000 kroner i bot», NRK, 30. august 2018.

44 NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, punkt 10.1.

45 Sml. Berg, Bjørn O., «Forvaltningssanksjoner», Universitetsforlaget, 2005, kapittel 8, s. 118.

46 Prop. 62L (2015-2016) punkt 3.3.

47 Vår opptelling er beheftet med en viss usikkerhet. Advokat phd Knut Høivik kom i sin opptelling i «Foretaksstraff og korrupsjon – En utredning for Justis- og beredskapsdepartement» av 26. mai 2021 til at tallet var 89 lover i tillegg til 3 bestemmelser som ikke var trådt i kraft, se punkt 6.3.3.4 i fotnote 45.

48 Advokatforeningen. «Høringsuttalelse – overtredelsesgebyr og ledelseskarantene i finansforetaksloven mv.», 21. august 2021, punkt 5. Tilgjengelig her per 17. november 2021: https://www.advokatforeningen.no/horingsuttalelser/2023/juni/forslag-til-endringer-i-konkurranseloven-m.m.--markedsetterforskning-og-utredning-av-overtredelsesgebyr-og-ledelseskarantene-mot-fysiske-personer

svare på spørsmål eller utlevere dokumenter.[49] I slike tilfeller har selvinkrimineringsvernet ingen realitet. Det bør utformes en lovbestemmelse om at sanksjonene ikke kan gis i de tilfeller opplysningen er gitt uten at det er gitt informasjon om retten til å ikke svare på spørsmål eller utlevere dokumenter.

På mange områder besitter forvaltningen myndighet til å gi regler gjennom forskrifter og rundskriv, føre tilsyn og ilegge straff. Når håndhevelse og normering av adferd i stor grad skjer gjennom sanksjoner og ikke gjennom veiledning, kan det utfordre den tillitten, åpenheten og dialogen som har kjennetegnet folkets forhold til forvaltningen. For å sikre tillitt, åpenhet og dialog er det sentralt at forvaltningen endrer sin praksis.

Erfaringer fra klienter hos Jussbuss viser at statlige tilsynsmyndigheter som Arbeidstilsynet ikke i stor nok grad bruker sin påleggskompetanse. Mangel på ressurser hos Arbeidstilsynet medfører at tips fra mange klienter om brudd på arbeidsmiljøloven ikke følges opp. Når Arbeidstilsynet ikke klarer å følge opp tips og pålegg vil rettssikkerheten i det norske arbeidsmarkedet svekkes.

- - - - -

3.6 Regulering av offentlige tilsyn

En sentral del av myndighetenes maktutøvelse er å se til at rettsregler og forvaltningsvedtak etterleves. En rekke offentlige etater har tilsynsoppgaver for å ivareta dette. I en rettsstat bør borgere og næringsliv på en oversiktlig måte kunne tilegne seg kunnskap om hovedprinsipper for gjennomføring av slike tilsynsoppgaver. Til tross for dette gir ikke norske rettskilder noen slik overordnet oversikt.

Med sitt sektorovergripende preg skal forvaltningsloven sikre at myndighetene følger grunnregler i saksbehandlingen. Loven skal ivareta hensynet til rettsikkerhet, forutberegnelighet, effektivitet og god forvaltningsskikk. Det hadde derfor vært naturlig at det i forvaltningsloven kommer frem hovedprinsipper om tilsyn. Tilsynsmyndigheter skal følge de samme hovedprinsippene for tilsyn for å sikre at rettsikkerheten ivaretas, og dette bør lovfestes.

- - - - -

3.7 Samers rettsikkerhet

Den samiske befolkningen har som urfolk rett til særlig beskyttelse for sitt kulturgrunnlag.[50] Staten har derfor et særlig ansvar for å verne og sikre samenes rettsstilling.

Historisk har samene opplevd forfølgelse og motarbeidelse som følge av fornorskingspolitikken og storsamfunnets press mot deres kultur og levesett. Mye er endret, men Sametinget har flere ganger uttalt at samers rettssikkerhet heller ikke i dag er god nok.[51] I 2021 uttalte Sametinget:

*Sametinget viser til at staten Norge er bygget på territoriet til to folk, samer og nordmenn. En rettstat må bygge på rettsoppfatningene til begge folk. Domstolene er avhengige av at begge folk har tillit til at de avgjørelser som fattes er rettferdige og upartiske. Det er derfor viktig at også samene har denne tilliten til domstolene. Når man ser hvordan norske myndigheter historisk har behandlet samene kan det rent objektivt konstateres at domstolene har en lang forhistorie som spydspiss for en aktiv fornorskningspolitikk. I lys av dette, noe som dessverre også følger av nyere rettspraksis, er det ikke til å komme utenom mange samer mangler tillit til domstolene.*52

I fjorårets rettsstatsmelding ble Fosen-dommen,[53] hvor Høyesterett i storkammer kom til at to av vindkraftutbyggingene på Fosen, Storheia og Roan krenket samenes menneskerettigheter, trukket frem. Høyesterett kom til at konsesjonsvedtaket og ekspropriasjonsvedtaket var ugyldige. Fosen-dommen er den første saken samiske parter har vunnet frem i en inngrepssak i Høyesterett på grunnlag av menneskerettighetene.

49 Forvaltningsloven § 48.

50 Dette følger av internasjonale konvensjoner, særlig SP artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169, se også Grunnloven § 108.

51 Se bl.a.: https://sametinget.no/aktuelt/kronikk-samenes-rettssikkerhet-ma-styrkes.12503.aspx.

52 https://www.regjeringen.no/contentassets/2c80e6c7cf894e1dbc06d61b06153b13/sametinget.pdf?uid=Sametinget

53 HR-2021-1975-S.

Også i andre sammenhenger har staten i liten grad ivaretatt samenes rettigheter, som illustreres ved Høyesteretts sak Saarivuoma sameby[54] og Femund-saken fra 2018. Eksemplene illustrerer et større og mer generelt problem der statlige myndigheter inntar standpunkter som ikke samsvarer med den plikt staten har til å ivareta urfolkets interesser. Tvert imot kjempes det i en del tilfeller aktivt mot rettigheter samiske parter har brukt mange årtier på å kjempe frem. Staten opptrer i domstolene som en forkjemper for kommersielle parter som vil redusere samers bruksrett. Samene må i møte med staten kjempe for at deres rettigheter ikke blir reversert gjennom domstolsbehandlingen. Som Fosen-saken har vist, må samene også etter å ha vunnet frem i retten, måtte fortsette kampen ettersom staten ikke følger opp Høyesteretts avgjørelser når samiske parter får medhold. Dette er en trussel mot rettsstaten.

Etter Fosen-dommen påhviler det staten en plikt til «full reparation» for de berørte, samt en plikt til å ta aktive grep for å forhindre lignende krenkelser mot samene i fremtiden. Midlertidig stans av vindkraftverkene på Fosen burde i det minste ha vært iverksatt. Et lovendringsarbeid knyttet til forhåndstiltredelse, og stans i nye vindkraftprosjekter i konflikt med reindriftsrettigheter det samme.

- - - - -

3.8 Tvangsbruk mot eldre

Det kan oppstå behov for å bruke tvang for å ivareta en persons helse, for eksempel ved sårinfeksjoner og vandring ut av en institusjon. Dersom pasienten ikke ønsker å motta helsehjelp må det vurderes om vedkommende har beslutningskompetanse knyttet til den aktuelle helsehjelpen. Dersom det er grunnlag for å bruke tvang skal det gjøres så lite inngrep som mulig, og inngrepet må være forholdsmessig. Dette krever omfattende kunnskap hos den som skal gi helsehjelp om hva som er en tvangssituasjon, hvilke alternativer som kan velges, hvilke mindre inngripende tiltak som kan iverksettes, hvilke rutiner som skal følges og hvilke vedtak som skal fattes. Det er dokumentert svakheter ved hvordan menneskerettslige krav til tvungen helsehjelp overfor eldre blir ivaretatt i praksis.[55]

Det mangler faktisk kunnskap, og det er behov for å kartlegge og dokumentere bruk av tvungen helsehjelp i sykehjem og hjemmetjenester. Lovverket må styrkes, forenkles og forbedres på feltet, og det må være tilgjengelig og forståelig for de ansatte på institusjonene, pasientene og de pårørende.

- - - - -

3.9 Tvangsbruk mot barn

I 2021 avslørte Stavanger Aftenblad at politiet i 2019 utførte over 2800 bistandsoppdrag mot barn i barnevernet.[56] Det fantes ikke noen form for nasjonal statistikk fra før. Det ble brukt maktmidler i omfattende grad. Blant annet hadde barn ved barnevernsinstitusjoner blitt påsatt håndjern 45 ganger i løpet av siste halvår i 2019. Barneombudet har i lengre tid stilt spørsmål ved om reglene er egnet til å sikre at tvangsbruk overfor barn er forholdsmessig, og om det gjøres gode individuelle og etterprøvbare vurderinger. Det er også stilt spørsmål ved barnas rettssikkerhet når de blir utsatt for tvang fra politiets side.

Siden første rettsstatsmelding har ny barnevernslov tredd i kraft. I etterkant av lovens ikrafttredelse overleverte barnevernsutvalget sin utredning av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet, til Barne- og familiedepartementet.

Utvalget trekker frem flere forhold, blant annet at barn som mottar hjelp fra barnevernet ikke får vært med på å ta beslutninger eller klaget på beslutninger.

I utredningen blir det totalt foreslått 118 tiltak for å styrke barn og foreldres rettssikkerhet og kvaliteten i barnevernets arbeid. Blant disse er et forslag om ny barnerepresentantordning for barn som må flytte fra hjemmet og tiltak for å bedre klagemuligheter for barn og foreldre. Videre er det foreslått tiltak for bedre beslutningsprosesser i ulike faser av en barnevernssak, inkludert tydeligere rammer for skjønnsutøvelsen, mer skånsom saksbehandling og mer differensiering mellom alvorlige og mindre alvorlige saker.

54 HR-2021-1429-A.

55 https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2019/03/Sammendrag-av-NIMs-eldrerapport-webversjon.pdf

56 https://www.barneombudet.no/aktuelt/inyhetene/barneombudet-bekymret-over-politiets-bruk-av-tvang-overfor-barn

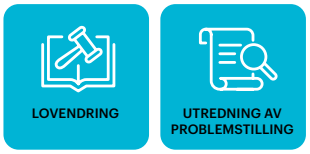
Utvalget fremholder at situasjonen er alvorlig og presserende, og at svakhetene med dagens system og praksis tilsier at det er behov for omfattende endringer i systemet. På bakgrunn av dette forventes det at myndighetene følger opp utredningen snarest med nødvendige utredninger, lovendringer og eventuell endring av praksis.

I norsk skole står vi overfor en rekke utfordringer knyttet til vold, mobbing, elevfrafall og lærerflukt. Mobbetallene i grunnskolen øker for andre år på rad.[57] Når elever og lærere utsettes for vold eller mobbing, fører det til brudd med barns grunnleggende rettigheter etter FNs barnekonvensjon, blant annet barns rett til utdanning etter artikkel 29.

FNs barnekomité rettet i 2018 bekymring om vold og mobbing i skolen.[58] I år er det ny høring av Norge, og Barnekomitéen har spurt Norge om hva som gjøres for å bekjempe vold i skolen. Flere barneorganisasjoner har meldt bekymring om utviklingen i skolen til komiteens gjennomgang av Norge.

Barn har rett til en utdanning fri for vold og mobbing, samt til å ha kvalifiserte og stabile lærere som kan følge dem opp gjennom deres skolegang. Når elever opplever fysisk eller psykisk vold på skolen, påvirker det deres læringsevne, trivsel og generelle livskvalitet. Det skaper en atmosfære av frykt og usikkerhet som hindrer dem i å delta fullt ut i skoleaktiviteter og sosialt samvær.

I tillegg er lærerflukt og rekruttering et økende problem som rammer norsk skole.[59] Mangel på kvalifiserte og erfarne lærere fører til høyere turnover, noe som igjen forverrer situasjonen for elever. Konstante skifter i lærerstaben skaper uro og uforutsigbarhet blant elever, og det kan føre til en nedgang i både skoleprestasjoner og sosial trivsel. Å adressere disse utfordringene er ikke bare nødvendig for å oppfylle barns rettigheter, men også for å sikre et trygt og inkluderende læringsmiljø for alle.



- - - - -

3.10 Rettssikkerhet for miljøet

Miljø og klima taler ikke sin egen sak, og det er behov for et rettslig vern.

Rettslig vern sikres dels ved materielle regler og reelle rettslige skranker, og ved å sikre at vedtak som berører miljøet kan overprøves.

Miljø- og klima har i dag forskjelligartet rettslig vern i lovgivningen.

---

57 https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mobbetallene-i-grunnskolen-oker-for-andre-ar-pa-rad/id3022421/

58 CRC/C/NOR/CO/5-6, avsnitt 12b, 16b, 29a og 29b.

59 Vold mot lærere: https://www.nrk.no/emne/skole_-vold-pa-skolen--1.243724:

Skoler bryter loven: – En totalt uakseptabel situasjon (2.04.2024): https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/atte-av-ti-skoler-bryter-loven-1.16775957 ((Åtte av ti skoler har ikke gode nok vurdereringer av risikoen for at de ansatte kan bli utsatt for vold og trusler. Fem av ti skoler gir ikke sine ansatte tilstrekkelig opplæring i hvordan de skal håndtere vold og trusler. Tre av ti skoler har ikke gode nok rutiner for å håndtere vold og trusler. To av ti skoler gir ikke de ansatte god nok informasjon om risikoen for at de kan bli utsatt for vold og trusler. Én av ti skoler har ikke gitt sine ansatte god nok oppfølging etter de har blitt utsatt for vold i sin jobb.))

Det er bare fem år siden en undersøkelse fra Arbeidstilsynet viste at ni av ti skoler ikke hadde gode nok rutiner for å forebygge vold og trusler.

Fakta om arbeidsmiljøet innen undervisning – grunnskole (Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø 2019 mm): https://noa.stami.no/yrker-og-naeringer/noa/undervisning-grunnskole/

Oppgitte lærere: – Fryktelig viktig at vi ikke peker på hverandre: Lærerne ber myndighetene ta samlet ansvar for å løse skolevoldsproblemet – NRK Østfold – Lokale nyheter, TV og radio

Her er det ikke lov å si «dust», «feiten» eller «idiot». Det har elevene selv bestemt (12.03.2023): https://www.nrk.no/trondelag/elevradet-ved-steinkjer-skole-med-sprakbrukskampanje_-vil-fa-bort-stygg-sprakbruk-blant-skolebarn-1.16326360

Vold mot lærere bekymrer: – Prisen begynner å bli høy (vgs i Agder 14.02.24): https://www.nrk.no/sorlandet/vold-og-trusler-mot-laerere-pa-videregaende-skoler-i-agder-oker-1.16763581

Lærere har meldt om over 200 tilfeller av slag, biting eller trusler (Bærumskolen 23.12.2019): https://www.nrk.no/stor-oslo/eksplosiv-okning-i-voldshendelser-i-baerum-skolen-1.14834705

Hvordan beholde læreren i jobben? (UiS 25.03.2024): https://www.uis.no/nb/forskningsformidling/hvordan-beholde-laereren-i-jobben

Mange lærere vil ikke anbefale egne barn å bli lærere (forskning.no 14.08.2024): https://www.forskning.no/arbeidsliv-laerere-partner/mange-laerere-vil-ikke-anbefale-egne-barn-a-bli-laerere/2234765

Krisetall for lærerutdanningen (24.04.2023): https://www.khrono.no/krisetall-for-laererutdanningen/776263

Naturvernforbundet har i høringsuttalelse av 10. august 2023 påpekt at Høyesterett har gitt uttrykk for at miljøbestemmelsen i Grunnlovens § 112 er uttrykk for et allment rettsstatsprinsipp, og understreker domstolenes rolle for å sikre at rettsstatsprinsippet overholdes. Naturvernforbundet påpeker også at det er behov for å styrke sivilsamfunnets mulighet til å «prøve miljøsaker juridisk» og dermed bidra til at Århuskonvensjonen etterleves.

Advokatforeningen gir sin tilslutning til dette. Klimakrisen, synlig naturressurstap og «det grønne skiftet», vil skape betydelige interessekonflikter som setter natur- og miljøverdier under sterkt press. Interessekonfliktene aktualiserer behovet for å sikre et reelt rettsvern for miljøet og etablere forståelse for det nærmere innholdet i et slikt rettslig vern.

Om grunnleggende rettsstatsprinsipper beskytter miljø og klima har imidlertid lenge vært uklart.

Naturmiljøet nyter et særskilt vern etter Grunnlovens § 112. Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøet, jf. andre ledd, og staten plikter etter tredje ledd å iverksette tiltak som gjennomfører bestemmelsens grunnsetninger. Det følger av Høyesteretts dom i den såkalte klimasaken (HR-2020-2472-P) at § 112 uttrykker et rettsstatsprinsipp: «Dersom Stortinget skulle kunne setja pliktene sine til sides utan at domstolane i noko tilfelle kunne gripe inn, ville det bryte med allmenne rettsstatsprinsipp. Dette ville vera framandt i den demokratiske rettsstaten vår […]», jf. avsnitt 123. Høyesterett gir også uttrykk for at pliktene etter bestemmelsen også kan omfatte en plikt til å avstå fra visse vedtak, og at dette er mye av formålet med bestemmelsen, jf. avsnitt 143.

Kjernen i rettsstatsprinsippene kan sies å være nettopp statens plikt til å avstå fra visse tiltak fordi de er for inngripende. Plenumsdommen viser at miljøet i prinsippet nyter slikt rettsvern.

Selv om det er avklart at § 112 gir uttrykk for rettsstatsprinsipper, er de nærmere grensene for dette uklare.

Svakt eller uklart materielt vern øker behovet for prosessuelle rettigheter om retten til kunnskap om naturmiljøet, rett til innsyn i relevant materiale og dessuten et behov for å nedbygge eventuelle barrierer som hindrer eller reduserer borgernes muligheter til å ta i bruk rettighetene som skal sikre miljø og klima.

Retten til miljøinformasjon er grunnleggende for at sivilsamfunnet skal kunne bidra til å sikre rettsvernet for miljøet. Retten til miljøinformasjon er nedfelt i Grunnlovens § 112 andre ledd og miljøinformasjonsloven, som implementerer Århuskonvensjonen om retten til miljøinformasjon.

Ifølge Århuskonvensjonen artikkel 9 har enhver rett til «access to justice» for ivaretagelse av rettigheter som gjelder miljøet. Prøvingsadgangen skal være effektiv, rettferdig, tilgjengelig for allmennheten og ikke uoverkommelig dyrt («prohibitively expencive»), jf. artikkel 9 pkt. 4. Retten til prøving ivaretas både av muligheten til forvaltningsrettslig klage, klage til Sivilombudsmannen og saksanlegg for domstolene.

I 2013 rettet Århuskomiteen kritikk mot Sivilombudsmannen i forbindelse med en klagesak om innsyn i miljøinformasjon.

Flere sider ved kravet til «access to justice» kunne vært diskutert. Vi vil imidlertid denne gangen peke på kravet til at adgangen til rettslig prøving ikke skal være uoverkommelig dyrt.

Århuskomiteen har påpekt at alle kostnader knyttet til prøving skal inkluderes i vurderingen. Det vil si at kostnader til gebyrer, advokatomkostninger og sakkyndigomkostninger og annet skal medregnes. Risikoen for å bli idømt eventuelle motpartsomkostninger er også en reell faktor som er uforutsigbar og som av den grunn i seg selv oppleves som en barriere.

Om kravet til at rettslig prøving ikke skal være uoverkommelig dyrt har Århuskomiteen uttalt følgende:
«The Comittee in this respect finds that it is essential that, where costs are concerned, the equality of arms between parties to a case should be secured, entailing that claimants should in practice not have to rely on pro bono or junior legal counsel.»

International Commission of Justice Norge (ICJ Norge) har påpekt at Norge ikke oppfyller Århuskonvensjonens krav til prøving av miljøsaker.

Advokatforeningen har i høringsuttalelse av 2020, i forbindelse med rapportering om norsk gjennomføring av Århuskonvensjonen påpekt at Norge ikke oppfyller Århuskonvensjonen.

Naturvernforbundet har i sin høringsuttalelse vist til utredningen Maktfordeling og kontroll innen arealforvaltningen fra 2023, som drøfter behov for å styrke kontrollmulighetene med vedtak som påvirker miljøet og redusere

kostandene til dette. Blant annet foreslås innføring av skriftlig domstolskontroll og en spesialiseringsordning i de allmenne domstolene for håndtering av miljøsaker.

- - - - -

3.11 Endringer i sivilbeskyttelsesloven

Dommerforeningen har i høringsuttalelse om endringer i sivilbeskyttelsesloven advart mot at forslaget uthuler domstolenes prøvingsrett som er grunnlovsfestet i Grl. § 89.[60] Det antas at § 89 innebærer grenser for hvor langt prøvingsretten kan innskrenkes. Det kan argumenteres for at adgangen til å prøve forvaltningsvedtak opp mot Grunnloven ikke kan begrenses, jf. Arnulf Tverberg i Grunnloven, historisk kommentarutgave, side 881. Av særlig viktighet i denne sammenheng er prøvingen opp mot menneskerettslige forpliktelser, jf. Grl § 92. Forslaget til § 24 gir fullmakt til Kongen til å regulere behandlingen av slike saker – som nettopp gjelder regjeringens og forvaltningens egne vedtak – i stedet for at dette som ellers må skje ved lov.

Det er betenkelig at fullmakten ikke stiller opp noen nærmere rammer for hvilke endringer som kan foretas. Forslaget til fullmaktsbestemmelse gir videre hjemmel til å gjøre unntak fra adgangen til å begjære midlertidig forføyning mot forvaltningens vedtak.

- - - - -

3.12 Nedbygging av norsk natur ute av kontroll

Store fjellområder med tidligere urørt natur er blitt til hyttelandsbyer. Myrområder bygges ned og dreneres. Strandsonen blir stadig mer utilgjengelig etter utbygging av boliger, hytter og næringsbygg. Kulturlandskapet forvandles til næringsparker. Samtidig er vitenskapen tydelig på at arealbruk er en nøkkelfaktor for å kunne bremse klimaendringene.

All natur ligger i en kommune, og forvaltningen av våre felles naturområder og strandsonen er i stor grad opp til lokalpolitikere i hver enkelt kommune. Selv om kommunepolitikerne kan oppleve hver dispensasjon som liten, dreier det seg samlet sett om svært store arealer. En gjennomgang av kommunepolitikernes vedtak avdekker at det foreligger storstilte planer som åpner for nedbygging av myr, skog og jordbruksområder.

Samtidig mister samfunnet viktige næringsområder: Skogen er viktig for treindustrien. Matjord er viktig for selvforsyning, bevaring av kulturlandskap og et varig inntektsgrunnlag i jordbruket. Ved nedbygging og drenering av myrområder forsvinner viktige karbonlagre. Privatisering og nedbygging av ulike deler av naturen svekker dessuten tilgangen for folk flest. Mulighetene for rekreasjon, trening og naturopplevelse blir svekket.

Nedbygging av norsk natur samsvarer ikke med eksisterende lovverk og internasjonale avtaler. Dispensasjoner fra byggeforbud og arealplaner er blitt hovedregelen snarere enn unntaket. Naturen trenger et styrket rettsvern.

Lokale politikere opplever ikke sjelden handlingsrommet som større enn hva som har vært lovgivers intensjon. Erfaring viser at det er vanskelig for dem å ta ansvaret for nasjonale mål om bevaring av natur, matjord eller friluftsinteresser i møte med lokale næringsinteresser, sykehjem, skole, idrettsanlegg, hyttefelt, veier og arbeidsplasser.

60 https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-sivilbeskyttelsesloven-sivil-arbeidskraftberedskap-nar-rikets-selvstendighet-eller-sikkerhet-er-i-fare/id3021587/

Dagens dispensasjonspraksis må strammes inn. For å bygge kunnskap om loven virker etter intensjonen, må det bevilges mer penger til juridisk forskning. Endring av eksisterende lovgivning må bygge på forskningsresultater og erfaring.

Den omfattende nedbyggingen av natur skyldes i stor grad et sterkt desentralisert beslutningssystem. Lokalpolitikere gjør vedtak basert på vurderinger av forholdene i egen kommune, uten å se en regional eller nasjonal helhet.

Derfor trengs det overordnede planer og kontroll-systemer, samtidig som lokalpolitikerne får bedre beslutningsstøtte. Statsforvalterens tilsynskontroll er den reelle kontrollfunksjonen med kommunenes arealpraksis. Ved å styrke det regionale forvaltningssystemet og kompetansen her, vil regionale planer i større grad gi helhetlig styring, uten å svekke lokaldemokratiet.

Kommunene har over tid fått et stadig større ansvar for miljø- og arealforvaltning, uten tilsvarende økning i kapasitet og kompetanse. Det fattes tusenvis av vedtak i norske kommuner hver dag. Innbyggerne må kunne være trygge på at den faglige kvaliteten holder mål. Derfor trenger lokalpolitikerne opplæring og råd innenfor natur- og arealforvaltning. Jurister og naturvitere i kommunal forvaltning er en fagressurs som gir politikerne nødvendig beslutningsstøtte.

- - - - -

4

Fravær av korrupsjon

World Justice Project definerer korrupsjon som bestikkelser, upassende innflytelse fra offentlige eller private interesser og uregelmessigheter ved offentlige tilskudd eller andre ressurser. World Justice Project undersøker hvorvidt disse typene korrupsjon eksisterer innenfor den utøvende makt, i rettssystemet, i politiet og militæret eller i den lovgivende makt.

4.1 Korrupsjon i offentlig forvaltning

I den kjente, årlige undersøkelsen Corruption Perception Index (CPI), kom Norge i 2023 på 4. plass med en score på 85 av 100.

I 2021 gjennomførte Transparency International (TI) undersøkelse Global Corruption Barometer (GCB) i Norge.[61] Undersøkelsen ble finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. GCB er den største verdensomspennende undersøkelsen der innbyggernes egen erfaring med korrupsjon kartlegges. GCB 2021 bekrefter at befolkningen i Norge har høyere tillit til myndighetene enn innbyggerne ellers i Europa har. Men det er også grunn til å være på vakt, det høye tillitsnivået i Norge må ikke bli en sovepute i antikorrupsjonsarbeidet.

1. Undersøkelsene viste bl.a. at hver femte innbygger betrakter korrupsjon hos myndighetene som et stort problem i Norge.

2. Tre av ti innbyggere tror bedrifter ofte betaler eller bruker forbindelser for å vinne offentlige kontrakter.

3. Hver fjerde innbygger mener at norske myndigheter ikke tar hensyn til folks synspunkter når de fatter beslutninger.

4. Halvparten av de spurte er enig i at den norske regjeringen i stor grad er styrt av et fåtall aktører som handler i egeninteresse.

5. Hver tiende innbygger mener at de fleste bedriftsledere og kommunale myndigheter er involvert i korrupsjon.

6. Hver åttende person som har vært i kontakt med NAV eller sykehusene, sier at de har benyttet personlige forbindelser for å oppnå tjenestene.

7. Nesten halvparten av de spurte i Norge frykter gjengjeldelser ved å rapportere om tilfeller av korrupsjon.

Økokrim skriver i sin trusselvurdering fra 2022 at det er sannsynlig at korrupsjonsrisikoen i kommunal sektor er størst i forbindelse med anbudsrunder. Etterforskning indikerer at korrupsjon kan pågå uoppdaget i flere år.[62]

En undersøkelse fra 2022 om uetisk atferd og korrupsjon i kommunesektoren gjennomført av Ipsos på oppdrag for Kommunenes Sentralforbund KS viste at korrupsjon i all hovedsak oppleves som et lite problem blant ordførere og ledere i kommunesektoren.[63] Ni av ti respondenter opplever korrupsjon som et lite eller svært lite problem. Når det gjelder kjennskap til situasjoner med press i retning uetisk atferd eller korrupsjon, er bildet noe mer nyansert. Litt under halvparten (44 prosent) av respondentene i undersøkelsen kjenner til minst én situasjon med forventning om uetisk atferd eller tilbud om utilbørlig fordel i sin kommune eller sitt selskap. Av disse anser flest areal, plan og byggesak som den mest utsatte sektoren (32 prosent) etterfulgt av eiendom (15 prosent). Disse to sektorene ble også ansett som de mest utsatte i 2017.

- - - - -

61 https://www.transparency.org/en/press/2021-corruption-perceptions-index-press-release-regional-western-europe
62 https://www.okokrim.no/oekokrims-trusselvurdering-2022.6527255-549350.html
63 https://www.nkrf.no/nyheter/2022/04/04/ny-rapport-om-uetisk-adferd-og-korrupsjon-i-kommunesektoren

5

Åpen myndighetsutøvelse

–

For å kunne holde myndighetene ansvarlige er det helt nødvendig at myndighetene deler informasjon, tilrettelegger for kontroll og legger opp til at befolkningen deltar i politikkutformingen. En del av dette handler om at viktige lover og informasjon om juridiske rettigheter publiseres, og at informasjonen som publiseres er korrekt.

Når World Justice Project undersøker denne faktoren, ser de på hvorvidt lover og informasjon fra myndighetene publiseres, hvorvidt retten til informasjon overholdes (herunder om man innvilges innsyn innen rimelig tid, uten unødvendig kostnad etc.), om samfunnsdeltakelsen er god og om det eksisterer gode klagemekanismer mot offentlig myndighetsutøvelse.

5.1 Digitalt utenforskap

Digitaliseringen av samfunnets offentlige funksjoner bidrar til forenklede og mer effektive prosesser. Digitalt utenforskap betegner tilfeller der personer av ulike årsaker faller utenfor den digitale hverdagen. Det gjelder både de som sliter med å forstå det digitale og de som av ulike grunner er avskåret fra tilgang til det. Felles er at man mangler tilgang til eller mulighet for å bruke digitale tjenester som er nødvendige for å få innfridd sine rettigheter. Rundt 600 000 personer i Norge fra 16 år og oppover, noe som tilsvarer cirka 14 prosent av Norges befolkning, oppgir at de er «ikke-digitale».

Stadig flere av samfunnets funksjoner blir overført fra analoge til digitale flater.[64] Innbyggerne er i økende grad avhengige av å mestre digitale verktøy.[65] Selv om digitaliseringen av samfunnets offentlige funksjoner bidrar til forenklede og mer effektive prosesser for de fleste, kan digitaliseringen for noen bli en barriere til å ivareta egne rettigheter. At samfunnet ikke er tilgjengelig for alle, er et rettssikkerhetsproblem da et mindretall blir avhengig av et formelt eller uformelt hjelpeapparat for å delta i samfunnet på lik linje som flertallet. Norges institusjon for menneskerettigheter påpeker at bruk av ny teknologi kan skape «helt nye sårbarheter» og «nye former for utenforskap».[66] At enkelte personer ikke har tilgang på nye digitale flater fremheves som problematisk fra et diskrimineringsperspektiv.[67] Diskrimineringsnemnda har også konkludert med at blant annet å nekte å utstede BankID til personer med funksjonsnedsettelse kan utgjøre diskriminering.[68]

Digitalt utenforskap betegner tilfeller der personer av ulike årsaker faller utenfor den digitale hverdagen. Digitaliseringsdirektoratet definerer digitalt utenforskap som «manglende tilgang til eller mulighet til å bruke digitale tjenester som er nødvendige for å få innfridd sine rettigheter».[69] Personer som opplever digitalt utenforskap er ikke en ensartet gruppe; det kan være eldre personer, personer med funksjonsnedsettelser, rusproblemer, personer uten fast bopel eller andre personer med et liv som avviker fra normen. Fellesnevneren er manglende forutsetninger for å benytte digitale tjenester.[70]

Mange rettshjelpere opplever at klienter trenger bistand til oppgaver som av flertallet oppleves som enkle. For Gatejuristens målgruppe[71] oppstår det ofte utfordringer som følge av manglende elektronisk ID, kompetanse til å benytte digitale tjenester eller tilgang til tjenester av andre grunner. Som et resultat av dette går de glipp av nødvendig informasjon, og risikerer både å ikke få tilgang til rettigheter de har krav på og å misligholde plikter de har overfor det offentlige.

De fleste innsatte i norske fengsler har ikke tilgang på digitale tjenester, og er avhengig av bistand fra fengselets ansatte for å få tilgang til disse. Jussbuss erfarer ofte å få henvendelser fra innsatte for å tilgjengeliggjøre informasjon eller bistå med relativt enkle oppgaver, da de innsatte ikke får tilgang på den digitale tjenesten selv. For innsatte som soner lengre dommer, vanskeliggjør manglende informa-

64 Se for eksempel Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor (2019-2025). Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringsstrategi-for-offentlig-sektor/id2612415/

65 Se Digital hele livet: Nasjonal strategi for økt deltakelse og kompetanse i befolkningen s. 7. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/8f8751780e9749bfa8946526b51f10f4/digital-hele-livet.pdf

66 Jf. NIM sin rapport Ny teknologi og mennesker s. 14. Hentet fra: https://www.nhri.no/rapport/ny-teknologi-og-menneskerettigheter/

67 Ibid. s. 28.

68 Se DIN-2021-168, sml. motsatt resultat i DIN-2021-618.

69 Hentet fra: https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/digitalt-utenforskap/3568

70 Undersøkelsen Befolkningens digitale kompetanse og deltakelse (2021) er gjennomført av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (tidligere Kompetanse Norge) på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: https://www.kompetansenorge.no/statistikk-og-analyse/publikasjoner/befolkningens-digitale-kompetanse-og-deltakelse/ Rundt 600 000 personer i Norge fra 16 år og oppover, cirka 14 prosent av Norges befolkning, oppgir at de er «ikke-digitale», se artikkel om rapporten, hentet fra: https://www.kompetansenorge.no/nyheter/600-000-nordmenn-er-ikke-digitale/

71 Personer som har eller har hatt rusproblemer.

sjon og opplæring i hvordan digitale tjenester brukes en trygg og vellykket tilbakeføring til samfunnet.

Selv om digitalt utenforskap har blitt hyppig diskutert det siste året er det nødvendig å iverksette konkrete tiltak.[72] Et alternativ kan være å utvide diskrimineringsvernet etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6 til også å gjelde økonomi, helsefaktorer eller andre aspekter ved livssituasjonen som kan påvirke den enkeltes digitale forutsetninger.[73] Samtidig er ikke en slik lovfesting nødvendigvis tilstrekkelig. Det kan også stilles større krav til at det ved utformingen av de digitale løsningene allerede fra starten av bygges inn universelle utforminger. Enkle, brukervennlige og universelt utformede løsninger bidrar til å sikre at tjenester kan benyttes av mennesker med svak digital kompetanse.

Selv om mange digitaliseringstiltak er innført med gode intensjoner, må det imidlertid ved alle løsninger og tjenester fra det offentlige, legges til rette for dem som ikke kan ta løsningene i bruk, til tross for at de digitale løsningene blir tilrettelagt for ikke-digitale til en viss grad. Flere rettshjelpsorganisasjoner har i tidligere innspill til rettsstatsmeldingen pekt på utfordringer med digitalt utenforskap, og opplever at det fremdeles er et reelt problem, uten at det er noen særlig bedring å spore. Det oppleves som et rettssikkerhetsproblem at forvaltningen i større grad erstatter telefonsamtaler, fysiske møter og papirdokumenter med elektronisk kontakt. Praksisen i forvaltningen bør gjennomgående være at digital kontakt er mulig, men ikke nødvendig for å kunne håndheve sine rettigheter. Et tiltak som har vært foreslått kan være å lovfeste adgangen til fysiske møter og tilgjengelighet i forvaltningslovgivningen.[74]

Inntil den teknologiske utviklingen er kommet lenger i form av at de digitale løsningene også hensyntar og inkluderer personer med digitale barrierer, vil det være nødvendig med alternative løsninger for personer som ikke har digitale forutsetninger til å ta det digitale tjenestetilbudet i bruk. I motsatt fall vil det utvikles systemer og strukturer i samfunnet som ikke ivaretar et mindretall av befolkningen, og som forsterker det digitale utenforskapet.

- - - - -

5.2 Digitalisering av forvaltningen

Digitaliseringen av forvaltningen fører til at brukere får stadig mindre direktekontakt med veiledere og saksbehandlere. Dette kan skape utfordringer for dem som har et behov for veiledning fra forvaltningen eller av ulike grunner har problemer med å forstå nye digitaliserte ordninger.

I teorien kan digitale verktøy gi brukere raske svar på enkle spørsmål på en kostnadseffektiv måte. Dette er i utgangspunktet et gode, som kan frigjøre ressurser til saksbehandling som krever godt menneskelig skjønn. Det er imidlertid viktig at digitaliseringen ikke skjer på en slik måte at det går på bekostning av brukernes mulighet til å få forsvarlig veiledning fra NAV. Muligheten for direkte kommunikasjon med en saksbehandler er viktig for å sikre at forvaltningen fatter vedtak på et korrekt faktagrunnlag, basert på situasjonen til brukeren. Målrettet hjelp er kostnadseffektiv hjelp, da det blir færre klager, og løsninger som er bærekraftige for klientene over tid.

- - - - -

72 For eksempel er det innført en bransjenorm for banken som tar sikte på å ivareta kunder som ikke bruker digitale løsninger, og digitalt utenforskap var temaet på Likestillings- og diskrimineringsombudets årskonferanse. Se https://www.finansnorge.no/artikler/2022/q3/digital-inkludering-er-ogsa-bankenes-ansvar/ og https://www.ldo.no/ombudet-og-samfunnet/arrangement/digital-utenforskap.-hvordan-far-vi-flere-innenfor/

73 Midtgård, Synne Oppedal (2022). Digital utstøting og diskriminering. Masteroppgave ved Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet.

74 Ibid.

5.3 Manglende tilgang på grunnleggende banktjenester

Også bankenes virksomhet beveger seg over på digitale plattformer. Det finnes få bankkontor hvor man kan møte opp for å snakke med en kunderådgiver. Det er flere som ikke får tilgang på grunnleggende banktjenester som bankkonto, fordi de av ulike grunner ikke får identifisert seg overfor banken. Et eksempel er psykisk syke eller mennesker som soner straffedommer, som har fysiske begrensinger for å identifisere seg. Andre typiske eksempler er utlendinger som ikke har tilstrekkelig identifikasjonspapirer.

Dette medfører en rekke problemer, blant annet at disse personene ikke får utbetalt lønn, ettersom de ikke har en konto å motta lønn på. De er da avhengige av å få lønnen overført på familiemedlemmers eller venners kontoer. Dette vil være uheldig, blant annet grunnet personvernhensyn og mulighet for misbruk.

Også sexarbeidere opplever å ikke få tilgang på grunnleggende banktjenester. PION mottar årlig et betydelig antall henvendelser fra sexarbeidere som opplever å ikke få opprette kundeforhold i bank eller mister sine allerede etablerte kundeforhold i bank, i forbindelse med bankens kontrolltiltak. Avslaget begrunnes med at bankene ikke kan gjennomføre tilfredsstillende kundetiltak.[75]

Sexarbeidere som allerede har et kundeforhold som privatkunde i banken erfarer ofte at bankene gjennomfører kontrolltiltak som ender med at kundeforholdet sies opp. Kontrolltiltakene settes ofte i gang etter at det har vært gjennomført kontantinnskudd til sexarbeiderens bankkonto og/eller vært summer av et visst beløp som har blitt vippset sexarbeideren. For sexarbeidere er det ofte vanskelig å vise til dokumentasjon for pengenes opphav, bankene vil i disse tilfelle ikke godkjenne sexarbeidernes egne forklaringer og kundeforholdet sies opp.[76]

I de senere år har ellers flere sexarbeidere klaget inn bankenes oppsigelse av kundeforhold. Klageinstansen er tydelig på at de ikke kan legge til grunn sexarbeiderens egen forklaring selv om den er troverdig og nemda ikke ser noen grunn til å tro at pengene stammer fra noe annet enn lovlig prostitusjon.[77]

- - - - -

5.4 Manglende tilgang på BankID

Det er et rettssikkerhetsproblem at noen personer ikke kan få BankID. Det stilles svært strenge krav til identifikasjonsdokumenter for å tilgang til BankID. Personer som kan identifisere seg tilstrekkelig til å motta banktjenester er ikke nødvendigvis kvalifiserte til å få BankID.

Det er et rettssikkerhetsproblem at det er private banker som utsteder den eID-en som benyttes av alle store private og offentlige aktører i dag. Bankene utsteder BankID med grunnlag i privatrettslige avtaler, og har etter disse ikke en plikt til å utstede BankID. Avslag på forbrukerens søknad på BankID kan foreløpig ikke prøves for domstolene.

I 2022 klagde NFU staten v/ daværende kommunal- og distriksdepartement inn for brudd på diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 8. NFUs påstand var og er at departementet, til tross for langvarig og stadig økende overgang til digitale offentlige tjenester, fortsatt ikke har sørget for å sikre at tilbud rettet mot allmennheten er tilgjengelig på lik linje for alle. Den 11. mars 2024 kom uttalelsen fra Diskrimineringsnemnda, som konkluderer med at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet ikke handler i strid med forbudet

75 Jf. Hvitvaskingsloven § 21

76 Oppsigelsen og avslutningen av kontoavtalene skjer i samsvar finansavtaleloven §§ 3-8 og 4-43, jf bestemmelsen i hvitvaskingsloven § 24 (4) og de øvrige bestemmelsene i hvitvaskingsloven kapittel 4 om plikt til kundetiltak og løpende oppfølging av kundeforholdet.

77 Jf. Finansklagenemda Avgjørelse 2022-234 https://publisering.finkn.no/statement/2022-234

mot indirekte diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

NFU påpeker at den nye uttalelsen fra nemnda ytterligere underbygger problematikken, da den gir uttrykk for at staten ikke har noe overordnet ansvar for den digitale tilgjengeligheten til offentlige tjenester.

Videre er det problematisk at bankene ikke følger en ensartet praksis når det gjelder hvilke krav som stilles for utstedelse av BankID. Det er heller ingen krav til begrunnelse eller formidling av avslag på BankID. Jussbuss har hatt klienter som får avslaget muntlig, uten å forstå hva som er begrunnelsen for det.

Det er videre et utstrakt problem at eID-en som kreves av en rekke offentlige aktører er tett knyttet til et bankforhold. Mange mister muligheten til å få BankID fordi de ikke oppfyller kravene som følger av hvitvaskings- og terrorfinansieringsregelverk som bankene er bundet til. Manglende tilgang på grunnleggende banktjenester er særlig et problem for mennesker med lovlig opphold, men som ikke får identitetsdokumenter og derfor ikke kan legitimere seg.

Manglende tilgang på BankID, eller en annen eID på høyt sikkerhetsnivå innebærer videre utestengelse fra en rekke offentlige tjenester, som DittNAV og HelseNorge mv. Spesielt unge kan også oppleve et sosialt utenforskap når de ikke på lik linje med sin omgangskrets kan ta i bruk tjenester som for eksempel Vipps.

Videre forutsetter det økende systemet med digitale søknader tilgang på BankID eller annen digital ID, som enkelte ikke har. Det er særlig sårbare grupper, herunder flyktninger uten pass og personer som bistås av verge, som ikke får tilgang på BankID. Statsforvalteren og søknad om fri rettshjelp er et illustrerende eksempel på hvordan manglende digitale innloggingsmuligheter utgjør et alvorlig hinder til tilgang på tjenesten. Skjemaet for å søke om fri rettshjelp er tilgjengelig ved innlogging med BankID eller tilsvarende digital ID.[78] Egenerklæringsskjemaet kan riktignok fylles ut fysisk, men denne er kun for tilfeller i prioriterte sakstyper hvor en advokat eller rettshjelper selv har innvilget fritt rettsråd.

Dette, sammenholdt med at det er tungvint å finne rett telefonnummer for å komme i kontakt med en veileder, gjør det ekstremt vanskelig for en person med digitale utfordringer eller uten BankID å søke om fri rettshjelp.

- - - - -

5.5 Borgernes tilgang på regelverk

Det er grunnleggende i en rettsstat at borgere kan forutberegne sin egen rettsstilling ved å gjøre seg kjent med reglene de er bundet av og rettighetene de har. I Norge finnes det imidlertid ingen offentlig samling av lover, forskrifter, forarbeider, rundskriv og rettsavgjørelser i sin helhet. En må da kjøpe full tilgang på Lovdata Pro, noe de færreste har behov for i hverdagen, eller økonomi til å gjøre. Dette kan bidra til å fremmedgjøre jussen for borgerne.

Problematikken gjør seg gjeldende på flere forvaltningsområder. I en del regelverk henvises det for eksempel til Norsk Standard.[79] Norsk Standard er ikke tilgjengelig uten betaling, noe som er problematisk ut fra et krav om åpenhet og tilgjengelighet.

Videre er kommunene gjennom kommuneplan og reguleringsplaner gitt betydelig myndighet til regulering, båndlegging og styring av fast eiendom, og derved regulering av eiendomsretten. Det følger av plan- og bygningsloven at planene skal gjøres tilgjengelig elektronisk, men det er ikke et krav at planene skal holdes tilgjengelig over tid, eller at tidligere planer skal holdes tilgjengelige. Da nye kommuneplaner og reguleringsplaner som utgangspunkt ikke griper inn etablert bruk vil løpende tilgang til eldre planverk kunne være nødvendig for å avklare hvilke rettigheter og plikter som påhviler eier av eiendommen. Det varierer om kommuner har systemer som gir lett tilgang til gjeldende reguleringsbestemmelser som gjelder i ulike geografiske områder. En rekke eldre planer som fortsatt gjelder er i dag ikke tilgjengelig.

78 https://www.statsforvalteren.no/portal/folk-og-samfunn/fri-rettshjelp/

79 Se for eksempel Byggteknisk forskrift (TEK17) § 5-2.

Et annet område hvor borgerne er avskåret fra tilgang på regelverk er deler av Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemndas rundskriv. Rundskrivene gir uttrykk for hvordan utlendingsmyndighetene praktiserer regelverket. Det er derfor en viktig rettsikkerhetsgaranti at rundskrivene er tilgjengelige for offentligheten. Innsyn er viktig for å ivareta retten til kontradiksjon, samt å sikre tilliten til forvaltningen. Likevel er ikke alle rundskriv i sin helhet tilgjengelige for offentligheten.[80]

LOVENDRING

- - - - -

5.6 Rettighetsinformasjon på offentlige etaters nettsider

Det er viktig at informasjon myndighetene gir på sine nettsider er riktig, oppdatert, og så presis og dekkende som mulig. For mange er det vanskelig å finne frem til sine rettigheter på offentlige etaters nettsider. Selv der det er enkelt å navigere, kan regelverket være så omfattende og komplisert at tilgang på selve informasjonen i seg selv ikke er tilstrekkelig. Når regelverket er komplisert kreves det gode veiledninger.

I 2020 undersøkte Sivilombudet UDI sine nettsider. Det ble da oppdaget flere feil ved informasjonen som ble gitt om omgåelsesekteskap på UDI sine nettsider, blant annet hvilke forhold som kan være straffbare. Feilene er rettet opp, men eksempelet illustrerer at det kan få store konsekvenser for den enkelte hvis informasjonen som gis digitalt ikke er oppdatert, ettersom borgerne retter seg etter det som gis av myndighetene.[81]

Forvaltningen har en veiledningsplikt. En stor del av argumentasjonen knyttet til hva som kvalifiserer til fri rettshjelp og ikke, begrunnes i at veiledningsplikten dekker opp et stort av behovet. Det er da en forutsetning at veiledningen som gis er klar, forståelig og oppdatert. Flere rettshjelptiltak rapporterer om at dette ikke alltid er tilfellet.

Også innenfor trygdesystemet er det særlig viktig at rettighetsinformasjon er tilgjengelig for alle.

I NAV sin personbrukerundersøkelse for 2023 fremkommer det at nesten 1 av 3 synes at kommunikasjonen med NAV er vanskelig å forstå. Særlig er det de under 30 år melder om at informasjonen ikke fremstår klar eller forståelig. Resultatet synes å samsvare med resultatene for 2022.

Funnene fra NAV sine brukerundersøkelser stemmer godt overens med en undersøkelse Ung Kreft og Kreftforeningen har gjennomført blant unge kreftrammede i aldersgruppen 15-35 år. De unge opplever at veiledningen fra NAV varierer veldig, og at man sjelden møter NAV-ansatte som kan veilede på tvers av ytelser innenfor økonomi/rettigheter og karriere/arbeidsliv. Dermed sitter mange med en opplevelse av å ikke ha fått tilstrekkelig informasjon.

Unge kreftrammede har behov for en rekke tilbud og tjenester fra det offentlige hjelpeapparatet. Fra Kreftforeningens pasientforløpsundersøkelse (2022) ble det avdekket at det ikke gis tilstrekkelig informasjon om hva som finnes av tilbud. Blant annet sier 32 prosent at de har hatt behov for veiledning om økonomiske ytelser, men at de ikke har fått tilbud om dette.

Det samme inntrykket bekreftes også av andre bruker- og interesseorganisasjoner, og er blant annet bakgrunnen for at Statens Helsetilsyn har et særlig fokus på sosiale tjenester i kommunene i 2023.[82]

Også flyktninger, folk med dysleksi og innvandrere som ikke snakker norsk eller engelsk opplever dette som særlig vanskelig, da mengden informasjon blir en stor barriere for å lokalisere veiledningstjenestene. Et eksempel på dette er UDIs nettside, hvor det under «Kontakt oss» og «Spørsmål om en sak eller regelverk» er en rekke ulike menyer som må sorteres gjennom før det oppgis et tele-

80 Eksempelvis er deler av UDI 2012-009 pkt. 10.1.6 og 10.3.2 kun tilgjengelige for forvaltningen. https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2012-009/.

81 https://www.sivilombudet.no/uttalelser/informasjon-om-omgaelsesekteskap-pa-udis-nettsider/ og https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/03/ARSMELDING_2020_Sivilombudsmannen_Nett.pdf

82 https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/landsomfattende-undersoekelse-av-tilgjengelighet-til-sosiale-tjenester-i-nav/

fonnummer.[83] Under «Kontakt oss» og «Sentrale adresser og telefonnummer», er det oppgitt nummeret for sentralbordet for «generelle spørsmål som ikke gjelder saker og regelverk», men det er ikke oppgitt et telefonnummer for veiledningstjenesten.[84]

- - - - -

5.7 Brudd på åpenhetsprinsippene

Åpne politiske beslutningsprosesser, åpne rettsprosesser og innsyn i offentlig saksbehandling og økonomiforvaltning er sentrale byggesteiner i en rettsstat. Hovedprinsippet om åpenhet i rettspleien er tusen år gammelt, og senere supplert av tilsvarende regler for forvaltning og politikk, slik at alle de tre myndighetsområdene bygger på de samme hovedprinsippene, nedfelt i Grunnlovens § 100 femte ledd. Prinsippene og begrensningene, er utdypet gjennom en rekke lover: offentleglova, miljøinformasjonsloven, åpenhetsloven, kommuneloven, domstolloven, straffeprosessloven og tvisteloven – for å nevne noen.

Flere av disse lovbestemmelsene er skjønnspregede og avhengig av å bli tolket i tråd med lovgivers intensjon og grunnlovens prinsipper. En rekke kjennelser og beslutninger i tingrettene de siste årene har blitt opphevet eller endret av høyere rettsinstanser.[85] Det indikerer manglende kompetanse og veiledning av dommere i de lavere instansene. Det er også behov for en klargjøring av regelverket, noe som er under arbeid. Åpenhet i rettspleien er derfor en viktig rettssikkerhetsgaranti og dermed en viktig del av rettsstaten.

I de politiske beslutningsprosessene, særlig på region- eller kommunenivå, ser vi stadig eksempler på at prinsippene om møteoffentlighet i folkevalgte organer settes til side, eller blir forsøkt omgått. Også her er det til dels manglende kunnskap om regelverket hos utøvende politikere. En rekke klagesaker til Statsforvalteren og Sivilombudet de siste årene dokumenterer dette.

Innsyn i forvaltningens dokumenter er kanskje det største problemet. Både for allmennheten, mange NGO-er og for mediene er offentleglova et helt sentralt redskap for å kunne utøve sine funksjoner og ivareta sine rettigheter. Eksemplene fra klagesaker til Statsforvalteren og Sivilombudet er mange. I tillegg har blant andre Riksrevisjonen, gjennom to undersøkelser, henholdsvis fra 2017[86] og 2021[87], dokumentert at selv ikke departementene som har ansvaret for å forvalte regelverket klarer å praktisere det i tråd med intensjonene.[88]

Samtidig kan politikere fra ulike partier, og regjeringer med ulikt parlamentarisk grunnlag feire et tvilsomt jubileum. Det er i år ti år siden Stortinget fattet sitt første anmodningsvedtak om å få opprettet et digitalt, oppdatert og åpent aksjonærregister i Norge. Et slikt register vil gjøre det enklere å avsløre inhabilitet, korrupsjon og mulig maktmisbruk, ikke minst for kritisk og undersøkende journalistikk. Til tross for at ulike løsninger er utredet, er registeret fortsatt ikke på plass.

- - - - -

5.8 Landsdekkende sosialombud

Ved avslag på sosialstønad, har mottakeren normalt ikke ressurser til å skaffe seg juridisk bistand for å få sin rettsstilling vurdert. Korte klagefrister gjør det også vanskelig å orientere seg i et ukjent regelverk på egenhånd. Sosialhjelpsmottakeres rettssikkerhet og økonomiske sikkerhet er derfor i realiteten betinget av eksistensen av frivillige rettshjelpstilbud, og deres kapasitet.

Jussbuss har opplevd en stor oppgang i antall saker om stønad til livsopphold fra 54 i 2022 til 95 i 2023. Denne

83 https://www.udi.no/kontakt-oss/sak-eller-regelverk/

84 https://www.udi.no/kontakt-oss/annen-kontaktinformasjon/sentrale-adresser-og-telefonnummer/

85 https://www.finansavisen.no/nyheter/jus/2021/12/30/7747216/halvparten-av-sakene-far-nytt-resultat-i-lagmannsretten?zephr_sso_ott=saeSYY

86 https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2016-2017/dok-3-10-2016-2017.pdf

87 https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/oppfolging-av-undersokelse-om-arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/

88 Se Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning – Dokument 3:10 (2016-2017) og Riksrevisjonens oppfølging av samme dokument – Dokument 3:3 (2021-2022).

typen saker utgjorde i 2023 i overkant av 38prosent av henvendelsene om sosial- og helserett, mot i overkant av 28 prosent i 2022. En nærliggende forklaring på dette er dyrtiden, og de stadig økende utgiftene til livsopphold. Erfaringen er ellers at flere av de som kontakter Jussbuss, ikke sikres god nok veiledning og at flere får muntlig avslag, før de har fått sin søknad behandlet. I lys av denne økningen, er det et særlig stort behov for å etablere tilbud som bidrar til å gjøre den enkelte i stand til å ivareta sin egen rettsstilling. Sosialombudet i Oslo har vist seg å være har vist seg å være et effektivt tilbud.

Fraværet av fri rettshjelpsdekning ved klage på vedtak etter sosialtjenesteloven, gjør at det i realiteten er liten grad av uavhengig og juridisk overprøving av NAV sine vedtak på sosialrettens område. Etableringen av et landsdekkende sosialombud vil bidra til å øke overprøvingen av vedtak, og dermed bidra til å føre kontroll og skjerpe NAV sin praksis.

Et sosialombud vil ha en særegen innsikt i utfordringene til sosialhjelpsmottakere. Ombudet vil kunne gi NAV og bevilgende myndigheter dypere innsikt i utfordringene sosialklienter står overfor og dermed bedre regelverket, både lokalt og nasjonalt, til gunst for denne ressurssvake gruppen. Ombudets uavhengige stilling vil også være egnet til å styrke brukernes tillit.

Et landsdekkende sosialombud vil være ressurssparende både for NAV lokalt, rettshjelperen og sosialmottakeren selv. Gjennom at sosialombudet er spesialisert på reglene for sosialhjelp, kan rettighetsveiledning og rådgivning bidra til å avverge at sosialhjelpsmottakere sender grunnløse klager som forvaltningen må overprøve. At sosialombudet kan kommunisere direkte med den enkelte saksbehandler i NAV, bidrar videre til at det er enklere å kartlegge problemstillingene, samt dokumentasjonsbehovet i saken.

- - - - -

5.9 Utfordringer knyttet til utlendingsforvaltningens forvaltningsskikk og samarbeidsvillighet

Jussbuss har flere ganger erfart at UDI har sendt saken over til UNE før klagefristen for vedtaket eller avslaget fra UDI har gått ut. En slik praksis viser svært dårlig forvaltningsskikk, og har reelle konsekvenser for utlendingens mulighet til å klage. Dette gjelder spesielt i utvisningssaker på bakgrunn av brudd på straffeloven, der utlendingen har kort tid før løslatelse. Videre kan saksbehandlere og veiledere sjeldent gi et nærmere svar på når saker blir behandlet enn den generelle saksbehandlingstiden på nettsidene. Dette gjør det utfordrende å skulle gi klagebistand til klienter. Videre er erfaringen at utlendingsmyndighetene sjeldent vil gi lengre klagefrist enn tre uker, uavhengig av hva slags type sak det gjelder. Dette er særlig vanskelig å forstå i saker hvor saksbehandlingstiden uansett strekker seg over to år, og kan dessuten være i strid med forvaltningsorganenes plikt til at saken skal være så godt opplyst som mulig.

Jussbuss erfarer også at det kan være flere måneders saksbehandlingstid på innsynsbegjæringer, som i utgangspunktet skal behandles uten ugrunnet opphold, at UDI har mistet innsynsbegjæringer som tidligere er sendt og at det er dårlig kommunikasjon mellom UDI og UNE.

5.10 Skatt på prostitusjon

I en avgjørelse av 2019 la Skatteklagenemnda til grunn at inntekter fra prostitusjon ikke skulle ilegges skatt.[89] Siden instruerte Finansdepartementet Skattedirektoratet om å ignorere denne avgjørelsen. Prostitusjonsvirksomhet skulle ikke være fritatt de generelle skattereglene. Et slikt unntak, mente Finansdepartementet, ville kreve hjemmel i lov. At staten skal kreve skatter fra mennesker som selger kroppen sin, tilsier at sexarbeideren må jobbe mer for å kunne betale sine skatter og avgifter til staten.

Dersom sexarbeiderens virksomhet drives etter timebestilling, skal timebestillingene dokumenteres. Det skal da foreligge en oversikt over de bestilte timene. Dokumentasjonen skal omfatte tidspunkt for utførelsen av tjenesten, kundens navn og så vidt mulig hvem som skal utføre tjenesten.

89 Jf. Skatteklagenemnda Avgjørelse 01 NS 106/2019

PION erfarer at sexarbeidere ikke vil utlevere navn på kunder da kjøp av seksuelle tjenester er straffbart. Dette er et godt eksempel på at lovverket ikke er tilpasset sexarbeidere og at dagens lovverk i stor grad svekker rettsikkerheten til sexarbeidere i Norge.

- - - - -

5.11 Saksbehandlingstiden i NAV

Sivilombudets klagesaker har avdekket at særlig vergemålssaker, utlendingsrettslige saker og plan- og bygningssaker gjennomgående behandles utenom rimelige frister.

Også saksbehandlingstiden i klage- og ankesakskjeden i NAV og Trygderetten er uakseptabelt lang. Det vises til at det i 2021 ble nedsatt et offentlig utvalg som fikk i oppdrag å foreta en helhetlig gjennomgang av klage- og ankeprosessen på NAVs og Trygderettens område. I mandatet er nettopp lang saksbehandlingstid pekt på som et av to hovedproblemer. I NOU 2023:11 har utvalget pekt på en rekke tiltak for å redusere saksbehandlingstiden.

På tross av utvalgets anbefalinger, er erfaringen at saksbehandlingstiden i NAV fortsatt er for lang. NAV opplyser selv at saksbehandlingstiden for henholdsvis klage på sykepenger er 6 måneder, arbeidsavklaringspenger drøye 7 måneder og for uføretrygd 8,5 måned. Kreftforeningens rettshjelp opplever jevnlig at saksbehandlingstiden strekker utover det som er anslått her.

Den lange saksbehandlingstiden er en stor påkjenning for allerede alvorlig syke, sårbare mennesker, og mange står uten inntekt over lengre tid selv om de har rett på stønad.[90]

- - - - -

5.12 Begrunnelse i NAVs vedtak

Forvaltningens vedtak lider i mange tilfeller av mangelfulle begrunnelser og fremmedgjørende språk. Dette er en særlig utfordring hos NAV.

Sivilombudet har i 2023 på eget initiativ undersøkt begrunnelsene i vedtak om avslag på sykepenger og uføretrygd som er fattet av førsteinstans i NAV. Deres gjennomgang viser at mange av vedtakene oppfylte lovens minimumskrav til begrunnelse, men at de var utformet på en slik måte at de var vanskelig å forstå for mottakeren.

Sivilombudets funn, stemmer overens med de erfaringene Kreftforeningens rettshjelp har. Mange av de som tar kontakt med rettshjelpen, har vansker med å forstå innholdet i brev og vedtak de har mottatt fra NAV. I andre tilfeller er det vanskelig for søker å se om opplysningene som er lagt til grunn i saken er riktig. Dette får betydning for brukernes mulighet til å forstå egen rettsstilling og ta stilling til om avgjørelsen bør påklages.

- - - - -

90 Saksbehandlingstiden hos Nav Arbeid og ytelser i klagesaker om sykepenger – Sivilombudet

6

Menneskerettigheter

6.1 Innledning

I World Justice Project defineres de grunnleggende menneskerettighetene som likebehandling og fravær av diskriminering, retten til liv og sikkerhet (om politiet utøver unødvendig vold, om det forekommer arrestasjoner av politiske meningsmotstandere og journalister og lignende), straffeforfulgtes rettigheter, menings- og ytringsfrihet, tros- og religionsfrihet, frihet fra vilkårlig innblanding i privatlivet (som ransakinger eller kommunikasjonskontroll uten hjemmel), forsamlingsfrihet og ivaretakelse av grunnleggende arbeiderrettigheter.

Det følger av Grunnloven § 92 at norske myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene som følger av Grunnloven og av de traktater Norge er bundet av. Plikten til å respektere menneskerettighetene innebærer at myndighetene ikke kan gå utover de grensene for myndighetsutøvelse som menneskerettighetene utgjør. Plikten til å sikre menneskerettighetene går ut på at myndighetene må foreta seg noe aktivt for å påse at menneskerettighetene reelt ivaretas.

6.2 Kommuners menneskerettighetsansvar

Høyesterett har fastslått at sikringsplikten gjelder for alle offentlige myndigheter, det vil si Stortinget, regjeringen, kommunale og fylkeskommunale myndigheter, andre forvaltningsorganer og domstolene.[91] Både Europarådet[92] og FN[93] har påpekt nødvendigheten av at myndighetene bevilger tilstrekkelige ressurser til lokale myndigheter slik at de lettere kan realisere menneskerettighetene.

I 2021 publiserte NIM en rapport om kommuners menneskerettighetsansvar[94]. Basert på funnene i rapporten, har NIM foreslått følgende punkter som bør følges opp av kommunene:

- Sikre systematisk opplæring av ansatte om menneskerettigheter.
- Styrke kunnskapen om menneskerettigheter blant lokalpolitikere.
- Allokere mer ressurser, inkludert juridisk kompetanse, for å styrke kommuners arbeid med menneskerettigheter.
- Inkludering av menneskerettigheter i plandokumenter.
- Styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i krevende sektorer som barnevern og helse og omsorg, samt i de mindre kommunene i landet.

Se eksempelvis punkt 6.3 og 6.13.

- - - - -

6.3 Fangers helsetilbud

Det er fare for menneskerettighetskrenkelser grunnet mangelfullt helsetilbud til innsatte. Fanger i norske fengsler er sykere enn befolkningen ellers,[95] men dagens helsetilbud til fanger ivaretar ikke deres lovfestede rett til primærhelsetjenester eller spesialisthelsetjenester.

Både når det gjelder fysisk sykdom og psykisk sykdom er innsatte høyt over gjennomsnittet i den norske befolkningen.[96] I Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel fra 2022 kommer det frem at det er svært ulikt hvilke tjenestetilbud de innsatte har tilgang på i ulike fengsel.[97] Innsatte har mer sammensatte og komplekse sykdomsbilder i dag enn tidligere, for eksempel på grunn av en økende andel eldre innsatte.[98]

Isolerte fanger blir ikke rutinemessig tilsett av helsepersonell daglig, og fanger blir ikke rutinemessig undersøkt av lege umiddelbart etter fengsling.[99] Slike tilsyn og undersøkelser er heller ikke lovpålagt etter nasjonal lovgivning. Dagens regler om innkomstsamtale er at samtalen bør gjennomføres i løpet av et døgn. Mange innsatte er i krise

91 HR-2022-401-A og HR-2024-1169-A.

92 Council of Europe of Local and Regional Authorities, Recommendation 280 (2010), avsnitt 3.

93 Se NIMs rapport «Compilation of Recommendations to Norway 2017-2020» for en samling av FNs overvåkningsorganers anbefalinger til Norge.

94 https://www.nhri.no/rapport/kommuner/?showall=true

95 https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/levekar-blant-innsatte

96 Ibid

97 https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/NO-2022-2023/helse-opplarings-og-velferdstjenester-til-innsatte-i-fengsel.pdf

98 https://www.kriminalomsorgen.no/eldre-innsatte-i-fengslene-kartlegges.6288622-237613.html

99 Ministerkomiteens rekommandasjon Rec(2006)2 til medlemsstatene om de europeiske fengselsreglene som er retningsgivende for tolkning av EMK, jf. Stummer v. Østerrike (37452/02), og for øvrig EMDs «Guide on the case-law, regulerer slike tilsyn.

og befinner seg da på sitt mest sårbare. Ifølge en studie fra 2021 skjer over 10 prosent av selvmord i norske fengsler på den innsattes første dag i fengselet.[100] Det er helt avgjørende for de innsattes helse og sikkerhet at Kriminalomsorgen i større grad følger de europeiske fengselsreglene og at den interne norske lovgivningen oppdateres i henhold til internasjonale forpliktelser.

I en landsdekkende undersøkelse foretatt av Oslo universitetssykehus i 2014[101], konkluderes det med at fremkomsten av psykiske lidelser blant fanger er betydelig høyere enn i den øvrige befolkningen. Undersøkelsen viser at kun åtte prosent av de innsatte ikke viste tegn på psykisk lidelse. Til tross for den høye andelen innsatte med psykiske helseplager, er tilgangen på helsehjelp for mange innsatte svært begrenset.

Det er også problematisk at psykisk syke som senere dømmes til dom på tvungen psykisk helsevern sitter varetektsfengslet i norske fengsler. Ettersom varetektsfengslede har færre aktivitetstilbud enn fanger som soner, kan omfattende isolasjonsbruk forekomme. Dette gjør syke fanger enda sykere. Tidligere sivilombudsmann, Aage Thor Falkanger, uttalte i 2018 at innsatte med psykiske lidelser soner under uverdige forhold i norske fengsler.[102]

Utgangspunktet i norske fengsler er at man plasseres direkte i høysikkerhetsfengsel ved domfellelse. Det bør undersøkes hvilken helsemessig effekt soning i fengsel med høyt sikkerhetsnivå har på fanger, da særlig unge fanger. Videre bør man se nærmere på hvordan overgangen fra ungdomsfengsel til voksenfengsel påvirker fanger. Jonathan-saken[103] viser at overgangen er stor og kan være svært brutal.

I tillegg bør det vurderes om man samtidig med helsekartlegging ved innkomst, også bør foreta en kartlegging av andre vansker den innsatte kan ha – for eksempel lese- og skriveproblemer. Det vil kunne bidra til å danne et helhetlig bilde av hva slags tilbud den innsatte vil nyte godt av.

- - - - -

6.4 Fellesskap og isolasjon i norske fengsler

Isolasjon er utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte. Vi har mye kunnskap om hvor skadelig isolasjon er. Isolasjon i norske fengsler har vært et viktig menneskerettslig tema i mange år. Norge har fått kritikk for sin isolasjonspraksis fra både nasjonalt og internasjonalt hold.

Sivilombudet valgte i juni 2019 å levere en særskilt melding til Stortinget om isolasjon i norske fengsler.[104] Dette er Sivilombudets sterkeste virkemiddel. Bakgrunnen for meldingen var det systematiske arbeidet gjennomført av Sivilombudets forebyggingsenhet, som gjennom sine fengselsbesøk fant at: «[d]e samlede funnene tegner et alvorlig bilde av bruken av isolasjon i norske fengsler, og viser at det er en betydelig risiko for at de isolerte blir utsatt for umenneskelig eller nedverdigende behandling.»[105]

Det er flere grunner til den omfattende bruken av isolasjon i norske fengsler. Det kan blant annet vises til at vilkårene for bruk av isolasjon ikke er tilstrekkelig presist angitt i lovgivning og at praksisen sjeldent blir overprøvd av domstolene. Videre fører bygnings-, bemannings- og ressurssituasjonen i kriminalomsorgen til en økt risiko for at innsatte utsettes for unødig isolasjonsbruk. Det finnes heller ikke noen rettslig standard som regulerer hvor mye fellesskap en fange i norske fengsler har krav på per døgn.

100 Bukten, Anne og Stavseth, Marianne R., European Journal of Epidemiology (2021) https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10654-021-00782-0.pdf
101 https://sifer.no/wp-content/uploads/2019/08/Forekomst_av_psykiske_lidelser_hos_domfelte_i_norske_fengsler.pdf
102 https://www.sivilombudet.no/aktuelt/isolasjon-av-psykisk-syke-innsatte-er-uverdig/
103 https://www.vg.no/spesial/2022/jonatan/
104 https://www.sivilombudet.no/aktuelt/tortur-forebygging/artikkel-fra-arsmelding-2019-saerskilt-melding-om-isolasjon-i-norske-fengsler/
105 https://www.sivilombudet.no/aktuelt/tortur-forebygging/artikkel-fra-arsmelding-2019-saerskilt-melding-om-isolasjon-i-norske-fengsler/

Justis- og beredskapsdepartementet har fulgt opp Sivilombudets særskilte melding med et forslag til nye regler om fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel.[106] Høringsfristen var 1. juni 2023. Forslaget skapte stort engasjement. Flere sentrale aktører på feltet uttalte seg positivt til gjennomgangen av regelverket, men påpekte at endringene ikke i tilstrekkelig grad løser problemene som isolasjon medfører.

Europarådets torturforebyggende komite (CPT) anbefaler at innsatte bør ha minst 8 timer utlåsing fra cella og meningsfullt aktivitetstilbud hver dag. Dette er også målsetningen i det nye lovforslaget fra regjeringen. På oppdrag fra Amnesty Norge har Oslo Economics beregnet hva det vil koste å implementere dette, basert på Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) sine egne tall. Beregningene viser at fengslene trenger engangsinvesteringer i bygg tilsvarende 195 millioner kroner, og en økning i bemanning tilsvarende 145 millioner kroner per år for å nå målsettingen om 8 timer fellesskap, og meningsfullt aktivitetstilbud hver dag.

I mars 2023 gjennomførte Sivilombudet et uanmeldt besøk til Bredtveit og Ullersmo fengsel. I forbindelse med lanseringen av rapporten i etterkant av besøket, uttalte sivilombud Hanne Harlem følgende: «Samlet sett viser våre undersøkelser at det er høy risiko for krenkelse av retten til liv og forbudet mot umenneskelig og nedverdigende behandling eller straff overfor de innsatte på Bredtveit. Jeg er urolig for at forholdene ved Bredtveit fengsel reflekterer at det er bredere utfordringer i kriminalomsorgen som helhet.»[107]

Sivilombudets forebyggingsenhet har gjenopptatt virksomhet med fengselsbesøk, og har nylig kritisert stor grad av innlåsing på ressurs- og bemanningsgrunnlag ved Halden fengsel.[108] Oslo fengsel hadde sommer 2023 snitt på 19,3 timer på celle.[109] Innsatte bør ikke låses inne store deler av døgnet grunnet bemanningssvikt, og det bør være høyere terskel for slik praksis ovenfor innsatte med psykiske utfordringer.

- - - - -

6.5 Barn i arrest får ikke ivaretatt sin rett til menneskelig kontakt

Barn har høyere risiko for å ta skade av frihetsberøvelse enn voksne. Barn har ikke de samme forutsetninger for å oppfatte tid som voksne, eller de samme forutsetninger for å håndtere stresset, angsten og uroen som den isolerte tilværelsen kan skape.[110] Barn skal ikke settes på celle eller annet låst rom med mindre det er tvingende nødvendig.[111] Det fremgår av arrestinstruksen at mindreårige til enhver tid under opphold i politiarrest skal ha mulighet til å ha samvær med arrestpersonell eller personell fra helse- og omsorgstjenesten eller barneverntjenesten.[112] Det er imidlertid konstatert flere brudd på dette kravet.[113]

Til tross for at det har vært en økning i antall mindreårige i arrest i Norge fra 2018 til 2021[114], var det en nedgang i antallet fra 2020 til 2021[115]. Det er positivt at antallet er redusert, men det er fortsatt problematisk at frihetsberøvede barns rettigheter ikke ivaretas.

- - - - -

106 https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-om-endring-i-straffegjennomforingsloven-og-helse-og-omsorgstjenesteloven-fellesskap-utelukkelse-og-tvangsmidler-i-fengsel/id2961862/

107 https://www.sivilombudet.no/aktuelt/omfattende-svikt-ved-bredtveit-fengsel/

108 Sivilombudets besøksrapport nr. 77

109 Sitat fra fengselsleder i Oslo fengsel, Nils Leyell Finstad. https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2023/06/17/bekymret-for-liv-og-helse-til-bade-innsatte-og-ansatte/

110 Broberg, A. Almqvist, K. & Tjus, T. (2007) Klinisk barnepsykologi. Utvikling på avveie. Fagbokforlaget 2007.

111 Arrestinstruksen kap. 5

112 Rundskriv RPOD-2018-11, punkt 5

113 Besøksrapporten 2021, Barn i arrest, Sivilombudet s. 4

114 Besøksrapporten 2021, Barn i arrest, Sivilombudet s.8

115 Politidirektoratets Årsrapport Arrestforhold 2021

6.6 Barn må sone med voksne

Fordi barn er særlig sårbare, skal frihetsberøvede barn behandles på en måte som hensyntar deres alder.[116] Dette gjelder både der barnet er frihetsberøvet under etterforskning og ved soning av straff.

For å ta hensyn til barnet under soning, følger det av FNs barnekonvensjon at barn skal holdes atskilt fra voksne lovbrytere.[117] I nasjonal lovgivning finnes imidlertid intet forbud mot at barn soner fengselsstraff sammen med voksne lovbrytere. I strid med våre internasjonale forpliktelser soner barn sammen med voksne i norske fengsler.[118] Norske myndigheter må vedta en lovendring som gjør at det nasjonale regelverket for barn i fengsel sammenfaller med våre internasjonale forpliktelser.

- - - - -

6.7 Telefonavlytting

Sivilombudet konkluderte i januar 2022 med at reglene og praksis rundt rutinemessig avlytting av innsattes kommunikasjon krenket de innsattes rettigheter etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102.[119] Som en respons til Sivilombudets uttalelse, kom Justis- og beredskapsdepartementet den 1. februar 2023 med midlertidige føringer for telefonkontroll i fengsler. Føringene fastslår at telefonkontroll ikke skal foregå rutinemessig, men bero på en konkret vurdering av om det er nødvendig og forholdsmessig i det konkrete tilfellet. Det skal besluttes telefonkontroll før tiltaket iverksettes, og det skal som hovedregel skje skriftlig. For det andre skal ikke innsatte lenger belastes for kostnadene ved telefonsystemets kontrolltiltak. Det tredje elementet er at innsattes ringetid utvides.

Høyesterett uttalte våren 2024 at kriminalomsorgen bør operere med et kontrollregime som bygger på en generell avveining av hensynet til sikkerhet ved den aktuelle avdelingen mot de innsattes rett til respekt for privatliv, familieliv og korrespondanse.[120]

- - - - -

6.8 Diskriminering av kvinner i fengsel

Sivilombudet har over flere år påpekt hvordan en rekke forhold setter kvinner som soner i en dårligere situasjon enn menn som soner, i strid med internasjonale normer på området.[121] Senest i juni 2023 ble det dokumentert uholdbare soningsforhold for kvinnelige innsatte ved Bredtveit fengsel, der det ble konstatert en høy risiko for krenkelse av retten til liv og forbudet mot umenneskelig og nedverdigende behandling eller straff overfor innsatte på Bredtveit.[122]

Fellesskapsavdelingene i norske fengsler er dårlig tilpasset kvinner, og situasjonen i dag er dessverre ofte at soning i nærheten av hjemsted, nettverk, familie og barn går på bekostning av et godt innhold i soningen. Det er for eksempel ikke mulig for kvinner å sone på høysikkerhet i Vestland fylke eller nord for Trondheim. Kvinner som er fratatt friheten må sikres likebehandling og den samme beskyttelsen som menn. Et alternativ kan være å etablere flere og mindre avdelinger for kvinner, slik at straffegjennomføringen kan gjennomføres i tråd med nærhetsprinsippet samtidig som prinsippene om normalitet og progresjon ivaretas. I alle fall må det, når det er nødvendig at kvinnen flyttes, lovfestes en rett til forpliktende kompenserende tiltak. For eksempel at barns reiseutgifter dekkes og utvidet tid til videokommunikasjon.

- - - - -

116 FNs barnekomité, generell kommentar nr. 10 punkt 10
117 FNs konvensjon om barnets rettigheter art. 37 c
118 https://www.aftenposten.no/norge/i/GGLJdl/her-soner-barn-sammen-med-voksne
119 https://www.sivilombudet.no/aktuelt/ulovlig-telefonkontroll-i-fengsler/
120 HR-2024-775-A avsnitt 101-103.
121 Temarapport_Kvinner-i-fengsel.pdf (sivilombudet.no)
122 Omfattende svikt ved Bredtveit fengsel – Sivilombudet

6.9 Skeives rettigheter i norske fengsel

Skeive fanger er en minoritet i norske fengsel. Fanger som Jussformidlingen har vært i kontakt med har opplevd å bli utsatt for hets og fysiske angrep i fengsel på bakgrunn av sin legning. Denne gruppen er ofte mer utsatt for vold og diskriminering.[123] På generelt grunnlag har 40 prosent av skeive opplevd hatkriminalitet.[124] Med et slikt utgangspunkt hviler det et tungt ansvar på kriminalomsorgen for å verne denne gruppen under straffegjennomføringen.

Kriminalomsorgsdirektoratet har utarbeidet egne retningslinjer for transpersoner i varetekt eller under straffegjennomføring.[125] Jussformidlingen informerer om at frihetsberøvede transpersoner til tross for retningslinjene opplever manglende kunnskap om de særlige utfordringene knyttet til deres soning.

På samme måte som andre fanger, opplever mange skeive fanger å få et dårligere helsetilbud i fengsel. Skeive utgjør syv prosent av den norske befolkningen.[126] Psykiske plager er mer utbredt i denne gruppen enn ellers i befolkningen. Hele 36 prosent har hatt symptomer på psykiske plager, mens tallet ligger på 18 prosent i befolkningen ellers.[127] Det er derfor særlig viktig at den enkelte innsatte sitt behov for oppfølging knyttet til psykisk helse blir kartlagt tidlig i soningen, helst allerede under innkomstsamtalen.

Særlig for transseksuelle kan den manglende helsehjelpen få alvorlige konsekvenser. Jussformidlingen opplyser om at fanger har opplevd å få den kjønnsstadfestende behandlingen sin avbrutt. Et slikt avbrudd vil ha store og negative konsekvenser for den det gjelder.

- - - - -

6.10 Nakenvisitasjoner i norske fengsler

Nakenvisitasjoner av fanger innebærer at de i forbindelse med besøk, permisjoner el. må kle av seg og inspiseres. Enhver kroppsvisitasjon vil være inngripende for den som utsettes for den, men det finnes ulike måter som kan gjøre inngrepet noe mindre belastende, for eksempel trinnvis avkledning. Selv om dette kan være mindre belastende, oppleves det fremdeles som ubehagelig og ydmykende for innsatte. Jussbuss stiller særlig spørsmål ved om praksisen hvor innsatte kroppsskannes delvis uten klær etter videosamtaler på besøksrom er lovlig.

De senere årene har praksisen med kroppsvisitasjoner i norske fengsler blitt plukket opp av forsvarsadvokater. Det viser seg at praksisen i mange tilfeller har vært svært omfattende, manglet nødvendig vurdering og begrunnelse, og vært i strid med EMK artikkel 3.[128]

Høyesterett i storkammer konstaterte i HR-2024-551-S at nakenvisitasjonene saksøker ble utsatt for i fengsel, utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 3. I saker om kroppsvisitasjoner med dyp knebøy er dette presisert dithen at det enten må foreligge konkrete sikkerhetsmessige behov eller konkret mistanke knyttet til den innsatte. Rigide og udifferensierte rutiner for særlig inngripende kroppsvisitasjoner er ikke forenlige med EMK artikkel 3, og det samme vil presumtivt gjelde andre inngripende tiltak. Videre følger kommer det frem av HR-2024-551-A at det foreligger en plikt til reparasjon etter krenkelse av EMK art. 13.

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt en enkeltpersonsutredning om oppreisning for konvensjonsbrudd på høring. Utredningen foreslår en norsk lovhjemmel for å tilkjenne oppreisning, som ikke er underlagt en foreldelsesfrist.

- - - - -

123 https://www.nhri.no/2022/skeiv-rett-skeive-som-menneskerettslege-subjekt/

124 https://www.nrk.no/osloogviken/ny-undersokelse_-40-prosent-av-skeive-sier-at-de-har-opplevd-hatkriminalitet-1.16163014

125 https://www.kriminalomsorgen.no/transpersoner-i-varetekt.556294.no.html#:~:text=Hovudregelen%20i%20kriminalomsorga%20er%20at,heilskapsvurdering%20gjerast%20unntak%20fr%C3%A5%20hovudregelen

126 https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/1-av-3-skeive-lite-tilfreds-med-egen-psykisk-helse

127 Ibid

128 Se blant annet HR-2021-1155-A, LG-2019-161767, TOSL-2021-107095 (ankeforhandlinger i denne saken pågikk i Borgarting lagmannsrett i juni 2023) og TOSL-2022-84812.

6.11 Skjerming og tvang i psykiatrien

Skjerming innebærer at en pasient nektes kontakt med det sosiale fellesskapet på institusjonsavdelingen. Sivilombudet har uttalt at det er risiko for umenneskelig behandling av pasienter i psykiatrien når de skjermes.[129] Praksisen utfordrer i sterk grad retten til selvbestemmelse, bevegelsesfrihet og meningsfull sosial kontakt. Skjerming oppleves av mange pasienter som isolasjon eller avstraffelse. Sivilombudet har besøkt mange psykiatriske sykehus og har uttrykt bekymring for praktisering av tvangstiltaket skjerming.[130]

Tvangsbruk i psykiatrien kan også reise menneskerettslige spørsmål, men slike saker kommer sjelden opp for domstolene. Det dreier seg om en typisk svak gruppe i samfunnet. Et eksempel på domstolsprøving er likevel to pro bono saker initiert av ICJ-Norge om omfattende tvangsmedisinering. Sakskompleksene skal behandles av tingretten, men er ikke berammet i skrivende stund.

- - - - -

6.12 Eldres menneskerettigheter

NIM har i 2019[131] og 2023[132] utgitt rapporter som kartlegger ivaretakelsen av eldres menneskerettigheter. I begge rapportene fremkom det at de eldre møter menneskerettslige utfordringer på flere områder. Fra og med 1. juli 2023 legges Eldreombudet ned. Det vil etter dette ikke lenger være et nasjonalt organ som arbeider med å fremme de eldres rettigheter.

I NIMs rapport fra 2023 pekes det på flere svakheter ved ivaretakelsen av eldres rettigheter i Norge. I rapporten fremgår det at vold mot eldre er et vedvarende problem, både for hjemmeboende og beboere på sykehjem. Det er også sprikende praksis blant kommunene når det gjelder forebyggende arbeid og kunnskapsgrunnlag. Videre viser rapporten at tvungen helsehjelp overfor eldre ofte ikke er i tråd med menneskerettslige krav. NIM vurderer det også slik at underernæring og uheldig legemiddelbruk utgjør en menneskerettslig utfordring.

I NIMs rapport fra 2019 er det stilt spørsmål ved om retten til respekt for privatliv og retten til ikke å bli diskriminert på grunn av sin kjønnsidentitet eller seksuelle orientering er adekvat ivaretatt i eldre LHBTI-personers møte med helse- og omsorgstjenesten.[133] Det mangler kunnskap om temaet, og det er lite belyst.

Pensjonistforbundet har også påpekt at det følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d at retten til å få brukerstyrt personlig assistanse, kun gjelder for «personer under 67 år». Eldre har følgelig ikke samme rett til en nødvendig tjeneste som andre har.[134]

- - - - -

6.13 Menneskerettslige utfordringer i barnevernssaker

I barnevernssaker foretar staten inngripende tiltak i barns og foreldres rett til privat- og familieliv etter EMK artikkel 8. Fra 2019 til 2023 ble Norge gjentatte ganger felt i EMD for krenkelse av denne rettigheten. Norge er kritisert for hovedsakelig to forhold. For det første, at barn etter en omsorgsovertakelse har fått så begrenset samvær med sine foreldre at det har hindret tilbakeføring. For det andre, at avgjørelsene har blitt fattet uten tilstrekkelig oppdatert beslutningsgrunnlag, og uten en tilstrekkelig avveining av de ulike forhold.

Etter domfellelsene i EMD har det blitt satt et nødvendig søkelys på de menneskerettslige utfordringene i barnevernssakene. I 2021 nedsatte regjeringen et utvalg for å se på rettssikkerheten i barnevernet etter de fellende dommene. Barnevernsutvalgets NOU ble levert 20. mars 2023.[135] Utvalgets mandat var «å gjennomgå norsk

129 https://www.sivilombudet.no/aktuelt/tortur-forebygging/skjerming-i-psykisk-helsevern-skaper-risiko-for-umenneskelig-behandling/

130 Se til eksempel Sivilombudets temarapport fra 2018, tilgjengelig her: https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2018/12/Temarapport-2018_Skjerming-i-psykisk-helsevern.pdf

131 https://www.nhri.no/2019/temarapport-2019-eldres-menneskerettigheter-syv-utfordringer/

132 https://www.nhri.no/rapport/eldres-menneskerettigheter/?showall=true#4-menneskerettslige-utfordring

133 https://www.nhri.no/2019/temarapport-2019-eldres-menneskerettigheter-syv-utfordringer/

134 Dersom brukerstyrt personlig assistanse er innvilget før 67 år, får man beholde den etter fylte 67 år.

135 https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-7/id2966836/

barnevern med mål om å bedre rettssikkerheten i alle ledd av tjenesten, der hensynet til barnets beste skal ligge til grunn for utvalgets arbeid». Utredningen konkluderer med 118 forslag.

I barnevernssakene står den private parten ofte alene og opplever å bli overlatt til seg selv. I barnevernssakene skal imidlertid både foreldre og barns rettssikkerhet ivaretas. De ulike hensynene samsvarer ikke alltid. Det er bare seks prosent av landets barnevernstjeneste som har ansatt en eller flere jurister.[136] Dette medfører en risiko for at foreldre og barns rettssikkerhet ikke i tilstrekkelig grad ivaretas. Mye av kritikken mot barnevernet de siste årene retter seg mot dette, samt at dialogen med barnevernet oppleves krevende. For å håndtere disse utfordringene har Barnevernet i Karmøy kommune innført en ny arbeidsmetode som sikrer dialog og juridisk bistand gjennom hele prosessen. Modellen kalles dialogprosess og har som formål å bidra til en felles forståelse av utfordringene i den aktuelle barnevernssak. Dette gjøres ved at den private partens advokat trekkes inn i saken på et tidlig tidspunkt og får sitt honorar dekket av barneverntjenesten, uavhengig av om saken er fremmet for fylkesnemnda. Samtidig har barnevernet i kommunen egen jurist som kan styrke den rettslige dialogen med advokaten.

I tillegg er det store rettsikkerhetsutfordringer for barn tvangsplassert på institusjon. Tvangsplassering er et svært inngripende tiltak. Barna har ikke krav på offentlig finansiert advokatbistand under opphold på institusjon. Regjeringen nedsatte i juni 2022 et utvalg som skal foreslå endringer for å sikre at institusjonsplasserte barn får den omsorg og hjelp de har behov for. Barnevernsinstitusjonsutvalget leverte sin rapport «Med barnet hele vegen» 25. oktober 2023. Utredningen inneholder totalt 50 anbefalinger[137] og ble overlevert til Barne- og familiedepartementet.

- - - - -

6.14 Rettssikkerhet for personer med funksjonsnedsettelser

Norge har ratifisert, men ikke inkorporert, FNs konvensjon for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Konvensjonen understreker prinsippet om likhet for loven, og funksjonshemmedes rett til rettslig handleevne.

Det juridiske ekspertutvalget som fikk i oppdrag å utrede konsekvensene av en inkorporering, har i sin utredning foreslått at konvensjonen bør inkorporeres i menneskerettighetsloven.[138] Et sentralt poeng er den signalverdien en inkorporasjon i menneskerettsloven vil gi både rettslig og politisk. Det er flere av FNs kjernekonvensjoner som er inkorporert i menneskerettighetsloven, herunder blant annet FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og barnekonvensjonen.

Det er godt dokumentert at kommunenes selvråderett medfører kommunale forskjeller i tjenestetilbudet til personer med funksjonsnedsettelse.[139,140] Det varierer fra kommune til kommune i hvor stor grad rettighetene etter konvensjonen er reelle. Eksempelvis er praksis rundt bruk av tvang og makt overfor mennesker med utviklingshemming sprikende og det er store utfordringer med ivaretakelsen av utviklingshemmedes rettssikkerhet i tvangssaker.[141] Sivilombudet har så langt avdekket flere tilfeller hvor tvangsmidler ble brukt på ulovlig vis. Det finnes også ulikheter i tildeling av helse-tilbudet på kommunalt nivå for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette tilsier at forvaltningspraksis på området ikke er forenlig med Norges folkerettslige forpliktelser.

Funksjonshemmede har, på lik linje med alle andre, ytrings- og informasjonsfrihet. Mange funksjonshemmede opplever likevel manglende tilgang til informasjon, mangelfull fysisk tilgang til ytringsarenaer, hets, trakassering og hatefulle ytringer, selvsensur og frykt for represalier, barrierer mot deltakelse i det politiske og offentlige liv inkludert deltakelse i valg, utilstrekkelig personlig assistanse til å kunne leve fritt og til å være en del av samfunnet, usynliggjøring og stigmatiserende

136 Rambøll for Juristforbundet 2020

137 NOU 2023:24.

138 https://www.regjeringen.no/contentassets/74e5437a1f474c35944bd87aa47f8cf5/no/pdfs/rapport-crpd-del1.pdf

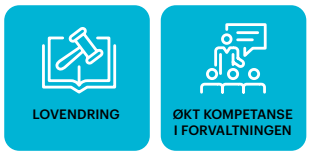
139 https://www.regjeringen.no/contentassets/26633b70910a44049dc065af217cb201/2019-crpd-koalisjonens-rapport-til-fn-norsk.pdf

140 https://www.regjeringen.no/contentassets/26633b70910a44049dc065af217cb201/crpd-2019-avsluttende-bemerkninger-til-norges-forste-rapport-nor-09092019-finale.pdf

141 https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/03_ombudet-og-samfunnet/rapporter/selvbestemmelse-1/tvang/tvang-og-makt-mot-personer-med-utviklingshemming-etter-helse--og-omsorgstjenesteloven-kapittel-9.pdf

medierepresentasjon og/eller negative holdninger mot funksjonshemmede.[142]

CRPD krever at samfunnet innrettes på en slik måte at alle får lik tilgang til rettigheter som danner grunnlaget for et verdig liv basert på personlig autonomi, selvbestemmelse og likestilling. Det er problematisert fra flere hold at den norske vergemålsordningen utfordrer menneskerettighetene til vergehavere, blant annet fordi vergemålsinstituttet i for liten grad er basert på beslutningsstøtte og i for stor grad gjør begrensninger i vergehavernes rettslige handleevne. CRPD legger opp til at bruk av en verge som tar beslutningene for en annen skal være en subsidiær løsning. Jussformidlingen mener at praktiseringen av vergemålsloven ikke samsvarer med CRPDs intensjon. Norges institusjon for menneskerettigheter mener at vergemålsinstituttet bør avvikles, og erstattes med et system for beslutningsstøtte.



- - - - -

6.15 Ytringsfrihet under press

Norge regnes, med rette, som et av landene i verden med størst ytringsfrihet. De siste årene har vi også i Norge opplevd flere debatter knyttet til grensene for ytringsfriheten og hvordan myndighetene skal sikre et best mulig ytringsrom for flest mulig. En debatt har gått mellom enkelte grupper og personers ønske om å ikke å bli utsatt for det de opplever som krenkende ytringer og det at flest mulig frimodig skal kunne gi uttrykk for sine meninger, også når disse kan oppleves som krenkende. I sentrum for debatten står straffeloven § 185. Høyesterett har i et knippe saker forsøkt å trekke grensene for hvor langt vernet etter denne paragrafen rekker, og når den må avgrenses mot ytringsfrihetsprinsippene i Grunnlovens § 100.[143]

Ytringsfrihetskommisjonen, nedsatt i 2020, konkluderte i sin utredning som ble lagt fram i 2022, med at det ytringsfriheten i Norge har gode rammevilkår. Kommisjonen foreslo imidlertid at straffelovens § 185 endres, slik at den blir tydeligere og mer i tråd med dagens rettspraksis. Blant kommisjonens mange forslag også en utredning av en mulig utvidelse av ytringsfrihetens begrunnelse i Grunnlovens § 100. Inkludert i dette ønsket kommisjonen en vur-dering av om toleranse og mangfold bør skrives inn i grunnlovsbestemmelsen.

Et område hvor ytringsfriheten har fått mye oppmerksomhet de siste årene, er arbeidstakeres ytringsfrihet. En undersøkelse har avdekket at ansatte er engstelige for å ytre seg, grunnet frykt for reaksjoner fra arbeidsgiver[144]. I 2015 publiserte Sivilombudet en undersøkelse om stats- og kommuneansattes ytringsfrihet, som viste at de retningslinjene som fantes gikk for langt i å begrense ytringsfriheten.[145]

Denne problematikken ble også trukket fram av Ytringsfrihetskommisjonen. Stadig flere offentlige etater har innført kommunikasjonsreglement eller lignende dokumenter hvor det legges stramme rammer for hvem som skal uttale seg om hva, og tilsvarende bygget ut kommunikasjonsavdelingene. Enhver virksomhet bestemmer selvsagt hvem som skal uttale seg på vegne av virksomheten. Utfordringen i mange etater og virksomheter er at det ikke skilles mellom det å uttale seg på egne vegne og det å uttale seg på virksomhetens vegne. Det gjelder også i de tilfellene hvor det er åpenbart at vedkommende uttaler seg på egne vegne, hvor det er en forventing om at arbeidstaker skal utvise en lojalitet overfor arbeidsgiver som går utover den ulovfestede lojalitetsplikten som gjelder i arbeidslivet. Dette har, som kommisjonen helt riktig påpeker, ofte sammenheng med at omdømmebygging har blitt en svært viktig øvelse i arbeidslivet, ikke minst i offentlig sektor. Det er nesten unødvendig å forklare hvorfor dette er problematisk. En ting er at det åpenbart griper inn i den enkeltes autonomi og menneskerettigheter. Vel så problematisk er det at dette gir oss et fattigere offentlig ordskifte. At ikke personer med innsikt og kompetanse på sine respektive fagområder skal kunne delta i åpne samtaler om de samme temaene bidrar ikke til å styrke, men til å svekke kvaliteten på diskusjonen. Det bidrar også til å svekke kvaliteten på journalistikken, fordi viktige kilder og stemmer uteblir.

Ytringsfrihetskommisjonen har i sin NOU 2022: 9 anbefalt at offentlig ansatte må få opplæring i taushetspliktens grenser og at de bør oppfordres til å benytte sin ytrings-

142 Sammendrag - Norges institusjon for menneskerettigheter (nhri.no)

143 Se f eks HR-2020-184-A og HR-2020-185-A.

144 Se https://www.utdanningsnytt.no/osloskolen/redaktorforeningen-ytringsfrihet-trumfer-lojalitetsplikten/160207

145 https://www.sivilombudet.no/uttalelser/undersokelse-av-eget-tiltak-offentlig-ansattes-ytringsfrihet/

frihet til å belyse omdiskuterte temaer i offentligheten. Sivilombudet har i flere saker kommet til at ytringer fra offentlig ansatte har blitt ansett som illojale ytringer av arbeidsgiver, til tross for at ytringene har vært innenfor den ansattes ytringsfrihet[146].

Kulturministeren la fram nasjonal strategi for oppfølging av Ytringsfrihetskommisjonens rapport i 2024.[147]

- - - - -

6.17 Barns klagerett må styrkes

FNs barnekonvensjons tredje tilleggsprotokoll om individklageordning er ikke ratifisert av Norge.[148] Det betyr at barn i Norge er gitt rettigheter etter barnekonvensjoner, som de ikke har adgang til å håndheve på et overnasjonalt plan. Det eksisterer derfor ikke en klageordning som i tilstrekkelig grad ivaretar barns spesielle behov i tråd med i tråd med anbefalingene fra FNs barnekomité.[149] En ratifisering av FNs barnekonvensjons tredje tilleggsprotokoll vil styrke barns rettsstilling, og forhåpentligvis medføre at nasjonale klagemuligheter for barn forbedres.

Rettshjelptiltaket Ung rettshjelp ser at barn og unge ikke har den samme reelle muligheten til å klage på rettighetsbrudd som voksne. Enten fordi klagemuligheter ikke er kjent eller oppleves utilgjengelige, eller fordi det er uenighet mellom barnet og foresatte om hvorvidt det skal klages.

Det har blitt nedlagt et arbeid for å gjøre barns muligheter til å klage på det offentliges avgjørelser mer tilpasset og mer tilgjengelig. Som eksempel kan Sivilombudets «klagehjelp til barn» trekkes frem, og Statsforvalterens nettsider som gjør det lett for et barn å melde inn et spørsmål. Barn er imidlertid prisgitt å kjenne til nettsidene. Dette krever større tilstedeværelse av klageorganene på de arenaene hvor barn og unge befinner seg i dag, for eksempel sosiale medier.

I noen tilfeller vegrer barn seg for å klage hvis de har blitt utsatt for rettighetsbrudd, for eksempel hvis de har vært i kontakt med politiet, opplever å ha blitt mobbet eller hvis rettighetsbruddet kommer fra en forelder. Det er også slik at barn har en svært begrenset adgang til de ordinære domstolene. Alle barn er i større eller mindre grad prisgitt foreldrene sine, og det kan stilles spørsmål ved om barn er godt nok beskyttet i saker der barn og foreldre ikke er enige. Barn i Norge mangler derfor tilgang til effektive rettsmidler.

I 2022 gikk aktørene Redd Barna, NIM, Advokatforeningen og Ung rettshjelp sammen om et brev til kultur- og familiekomiteen på Stortinget, med forslag om å styrke barns nasjonale klagemuligheter[150]. Ved behandlingen av representantforslaget i mars 2023 ble det blant annet vedtatt å be regjeringen iverksette et arbeid for å sikre barns klagemuligheter[151]. Vedtaket er nå fulgt opp med at Barne- og familiedepartementet har satt ned en interdepartemental arbeidsgruppe, og videre at Bufdir i sitt tildelingsbrev for 2023 har fått i oppdrag å forbedre informasjonen rettet mot barn vedrørende deres klagemuligheter i enkeltsaker, samt å samle informasjon om ulike klageordninger på ung.no. Departementet skal orientere Stortinget om den videre oppfølgingen.[152]

- - - - -

146 Saker om dette er tilgjengelig her: https://www.sivilombudet.no/uttalelser/?search_referer=statements&s=&case_type=offentlig-ansattes-ytringsfrihet&period=

147 https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nasjonal-strategi-for-en-apen-og-opplyst-offentlig-samtale/id3049135/

148 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=87262

149 http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhskd8j6m8TLYHEq%2B8lcfyyNiK5HTv3BlHD2yUDbkYkjYjn9xD8vprwt%2Bd7OOPlcLT3X9z%2FdVue7vDSd17DwXVGdC0p28EZNdSyedRb2agr1el (punkt 7 og 8)

150 https://www.nhri.no/2022/behov-for-styrking-av-barns-klagemuligheter/

151 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=91071

152 https://www.regjeringen.no/contentassets/df2ce0ef8ce644da99f32f2a520eb232/nn-no/pdfs/prp202320240001bfddddpdfs.pdf
Sak - stortinget.no

6.18 Barn og unges adgang til å medvirke i klimarelaterte beslutninger

FNs klimapanel (IPCC) har uttrykt bekymring for at barn og unge, som bærer hovedtyngden av de negative konsekvensene av klimaendringene, blir usynlige og har liten innflytelse på miljørelaterte beslutninger.[153] Samtidig ser man flere eksempler på at barn og unge som ytrer seg opplever hets, og på grunn av dette vegrer seg for å ytre seg om klimautfordringer. Ifølge FNs barnekomité er prosessen med å realisere barns rettigheter like viktig som resultatene.[154]

Norske barn og unge i klimautvalget Young kom med en rapport i 2023 som vedlegg til klimautvalgets rapport for 2050.[155] De understreket at barn og unge må få en plass ved bordet, og at det å engasjere seg når viktige beslutninger om deres fremtid skal tas, kan gjøre en forskjell.

- - - - -

6.19 Klimakrisen er også en barnerettighetskrise

Ifølge UNICEFs 2021-landmark Children's Climate Risk Index (CCRI) -rapport, skaper klimakrisen en barnerettighetskrise som truer barns overlevelse.[156] Det har allerede en ødeleggende innvirkning på barns velvære globalt, og krenker barns rettigheter som beskrevet i FNs barnekonvensjon.[157]

Barnekomiteen kom i 2023 med en generell høringsuttalelse 26 om barns rettigheter og miljø, med særlig fokus på klimaendringer. Komiteen slår fast at omfanget og omfanget av den trippelplanetariske krisen, som omfatter klimakrisen, kollapsen av biologisk mangfold og gjennomgripende forurensning, er en presserende og systemisk trussel mot barns rettigheter globalt.[158]

Barn har rett til et rent, sunt og bærekraftig miljø, ifølge FNs barnekonvensjon.[159] FNs klimapanel (IPCC) har funnet ut at klimaendringer og relaterte ekstreme hendelser vil øke dårlig helse og for tidlig død, og øke psykiske helseutfordringer, inkludert angst og stress, spesielt for barn.[160] Selv i høyinntektsland som Norge er barn sårbare for effektene av klimaendringer, og verden gjør ikke på langt nær nok for å beskytte dem.[161]

Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (CESCR) har anbefalt Norge å intensivere innsatsen for å nå det nasjonalt fastsatte bidraget under Parisavtalen om å redusere utslippene med minst 50 prosent og mot 55 prosent i forhold til 1990-nivå innen 2030, og å fremme alternative og fornybare energikilder.[162] Barnekomiteen har anbefalt Norge å øke satsingen på alternativ energi og sikre tiltak for å beskytte barn mot negative konsekvenser av fossile brensler.[163]

- - - - -

6.20 Særskilte utfordringer for papirløse barn

Papirløse barn er i en særlig sårbar situasjon med store levekårsutfordringer og frykt for at enten de selv eller en forelder blir rapportert og utvist, noe som medfører økt risiko for dårlig helse sammenlignet med andre barn i Norge.

---

153 *Klimaendringer og Helse*. Folkehelseinstituttet, FHI, 2022, 1.

154 CRC/C/GC/26, avsnitt 7.

155 Rapport fra Klimautvalget Ung, Barne- og ungdomsrådet (LNU), 2023.

156 *Klimakrisen er en barnerettighetskrise: Introduksjon av barns klimarisikoindeks*. New York: FNs barnefond (UNICEF), 2021, s. 7.

157 Ibid.

158 CRC/C/GC/26: Generell kommentar nr 26 (2023) om barns rettigheter og miljø med særlig fokus på klimaendringer, para. 1.

159 CRC/C/GC/26: Generell kommentar nr 26 (2023) om barns rettigheter og miljø med særlig fokus på klimaendringer, avsnitt 75.

160 IPCC, 2022: Sammendrag for beslutningstakere [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (red.)]. I: Klimaendringer 2022: Virkninger, tilpasning og sårbarhet. Arbeidsgruppe IIs bidrag til den sjette hovedrapporten fra FNs klimapanel [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (red.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Storbritannia og New York, NY, USA, s. 3–33, B.4.4, doi:10.1017/9781009325844.001.

161 Ibid. s. 6-7.

162 CESCR/E/C.12/NOR/CO/6, avsnitt 11.

163 CRC/C/NOR/CO/5-6 § 27.

Barn som er papirløse i Norge, eller lever med foreldre som er papirløse, har i utgangpunktet de samme rettighetene som andre barn etter barnekonvensjonen. Barnekonvensjonen artikkel 2 fastslår at alle barn på norsk jord skal behandles som likeverdige individer. Retten til helse fremkommer også av Barnekonvensjonen artikkel 24. Norge har likevel i lovverk og retningslinjer begrenset papirløse barns rettigheter til blant annet helsehjelp, utdanning, deltakelse og sosiale rettigheter.

Papirløse barn og gravide har i utgangspunktet de samme helserettigheter som andre i Norge, men de har ikke rett på fastlege.[164] Kirkens Bymisjon erfarer gjennom sitt arbeid at barn og gravide ikke får tilgang til sine helserettigheter. Forskning viser at papirløse gravide har høy risiko for prematur fødsel, akutt keisersnitt og dødfødsel. De har større behov for akutthjelp og er mer alvorlig syke når de kontakter helsevesenet. Papirløse barn og gravide bør sikres rett fastlege i tråd med ØSKs anbefalinger fra 2020.[165,166]

- - - - -

6.21 Manglende rettigheter for flyktninger

Regjeringen ga høsten 2022 en instruks om vurderingen av vilkårene for asyl når en utlending allerede har en permanent tillatelse eller en tillatelse som kan gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Instruksen fastslår at når en utlending har en slik tillatelse, og det derfor ikke foreligger noen umiddelbar fare for uttransportering, vil vedkommende som et utgangspunkt ikke kvalifisere for flyktningstatus selv om øvrige vilkår for flyktningstatus er oppfylt. Ifølge NOAS er en feilaktig innskrenkning av Flyktningkonvensjonen. Personer som oppfyller vilkårene for å få flyktningstatus har rett til beskyttelse, med de rettigheter dette innebærer.

- - - - -

164 FOR-2011-12-16-1255 - Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket

165 avsluttende_observasjoner220304.pdf (regjeringen.no)

166 E/C.12/NOR/CO/6 (regjeringen.no)

7

Sikkerhet for personer og eiendom

For folk flest vil fravær av alvorlig kriminalitet være en viktig del av opplevelsen av å leve i en rettsstat. World Justice Project definerer kriteriet som at kriminalitet kontrolleres effektivt, herunder at forekomsten er lav av de alvorligste forbrytelsene som kidnapping, drap og ran og ellers at det er lite tyverier og at folks generelle sikkerhetsfølelse er høy. Videre ser de på fraværet av sivile konflikter, som væpnede konflikter og terrorisme, og i hvilken grad folk griper til vold for å gjøre opp uoverensstemmelser.

7.1 Manglende rettssikkerhet ved ID-tyverier

Som følge av digitalisering har BankID blitt en utbredt måte å identifisere og autentisere en persons identitet på. Dette har sine fordeler, blant annet ved at bankene gis betydelige rasjonaliserings- og effektivitetsgevinster.[167]

Samtidig åpner elektronisk avtaleinngåelse opp for nye metoder for svindel. En utbredt svindelmetode er at tredjepersoner tilegner seg tilgang til BankID og passord, som misbrukes til å få innvilget og forbruke lån og kreditt. Svindel ved ID-tyveri er et økende samfunnsproblem. Rettspraksis viser at banken i mange saker holder den som påstår seg utsatt for ID-tyveri, ansvarlig for låneopptakene.[168]

I tingrettene har ofre for ID-tyverier i stor utstrekning blitt holdt ansvarlige for konsekvensene av forbrytelsen de er utsatt for.[169] I HR-2020-2021-A slo Høyesterett fast at mye av denne underrettspraksisen bygger på feil forståelse av gjeldende rett. I dommen ble ansvaret for tap etter misbruk av BankID plassert hos aktørene som tjener på bruk av digitale løsninger, og som har de beste forutsetningene for å iverksette risikoreduserende tiltak.

Offeret for ID-tyveri henvises av bankene til å politianmelde saken. Hos politiet blir saken ofte henlagt av ressurshensyn, eller fordi gjerningspersonen ikke kan identifiseres. Henleggelse innebærer at rette vedkommende ikke blir holdt økonomisk ansvarlig for låneopptakene og at straffbare forhold ikke oppklares.

Problemene politiets henleggelsesrate medfører, forsterkes av svindelofferets manglende tilgang til rettshjelp. Ofre for ID-tyverier har ikke krav på fri rettshjelp etter rettshjelploven, verken i forbindelse med straffesaken eller erstatningssaken. Det medfører et betydelig rettssikkerhetsproblem for de mange som ikke har ressurser til å betale for en advokat. Det er svært få tiltak utenom JURK og Jussbuss som kan bistå klienter i slike saker gratis.[170] Juridisk bistand i saker om ID-tyveri må omfattes av fri rettshjelpsordningen. De utsatte må også gis bistandsadvokat i en eventuell straffesak og en offentlig betalt advokat som kan følge opp den sivilrettslige siden av saken.

Ifølge Jussbuss bryter bankene gjennomgående tilbakeføringsplikten i finansavtaleloven § 4-32 uten at dette får rettslige konsekvenser. Tilbakeføringsplikten skal forhindre at finansinstitusjonen selv avgjør om det er de eller svindelofferet som skal bære ansvar for tapet av svindelen. Dette er en oppgave som av rettssikkerhetsmessige grunner er underlagt nemnd og domstolen. Mange vet ikke om retten til å få tilbakeført ikke-godkjente betalingstransaksjoner, eller slettet låneopptak. Det vil derfor være viktig med brede informasjonskampanjer om rettigheter og muligheter ved svindel.

Det kan også være verdt å nevne kjønnsperspektivet i slike saker. I 2022 publiserte SODI-prosjektet en empirisk studie av kjennetegn ved svindelsaker behandlet hos Jussbuss, JURK og Gatejuristen, for å avdekke digitale sårbarheter ved bruk av elektronisk identifikasjon.[171]

Rapporten viser at:

- Kvinner blir i størst grad utsatt for identitetskrenkelse av nærstående. Innad i den totale gruppen som er utsatt for identitetskrenkelse av en nærstående, er om lag 80 % kvinner.
- Menn blir i størst grad utsatt for identitetskrenkelse av ukjente svindlere (46 %), etterfulgt av en nærstående (36 %) og av en annen bekjent (18 %).

SODI-prosjektets rapport belyser behov for bevissthet om at kjønn kan være en mulig sårbarhet for å bli utsatt for identitetskrenkelse.

---

167 Prop. 92 LS (2019-2020) s. 184.

168 Se eksempelvis LE-2020-150864, LA-2019-89003 og LB-2019-28374.

169 Se Kjørven i Lov og rett om «BankID-svindel og økonomiske justismord» om denne underrettspraksisen, med videre henvisninger til 17-105912MED-FOLL, 17-201534TVI-OTIR/06, 17-197796TVI-HAUG, 8-148150TVI-BERG/1, som nå må leses i sammenheng med HR-2020-2021-A.

170 ID-juristen, som består av JURK, Jussbuss og Gatejuristen og som er underlagt SODI-prosjektet ved Universitetet i Oslo legges ned i løpet av 2024. Bakgrunnen for nedleggelsen er at det ikke har vært mulig å sikre finansiering til å opprettholde rettshjelptiltaket.

171 https://www.jus.uio.no/ifp/forskning/prosjekter/sodi/publikasjoner/rapporter-mv/sodi-rapport-1-2022.pdf

JURK har de siste årene hatt en stor økning i saker om økonomisk vold og ID-misbruk i nære relasjoner. Ofte blir svindelofrene holdt ansvarlig for tap, selv når de har retten på sin side. Videre er det JURKs erfaring at bankene ofte bruker henleggelse som et avgjørende argument for ikke å ettergå svindelofrenes krav. Denne praksisen er i strid med gjeldende rett.[172]

Gjennom finansavtaleloven § 4-32 har lovgiver eksplisitt lagt ansvaret for å ta tvister om ID-tyveri til Finansklagenemda hos betalingstjenesteyteren. Likevel oppfordrer mange banker ofrene for ID-tyveri til å ta saken til Finansklagenemnda selv.

I løpet av det siste året har JURK også merket en økning av svindelsaker der samtykkespørsmålet kommer på spissen, som i de såkalte sikkerhetskonto-sakene. Sakene kjennetegnes av at svindler utgir seg for å være fra Kripos eller banken, og kontakter ofrene med beskjed om at penger er på vei ut fra kontoene deres. Ofrene blir deretter oppfordret til å overføre pengene sine til en sikker og trygg konto, som svindler besitter. Tidligere har dette skapt tvister ettersom ofrene i utgangspunktet har godkjent transaksjonene og med det «samtykket» til overføringen. Ny praksis fra Finansklagenemnda har imidlertid styrket forbrukervernet på dette området.

- - - - -

7.2 Ivaretagelsen av enslige mindreårige asylsøkere

FNs barnekomité har i sin merknad til Norge i 2018 uttrykt bekymring over at enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år ikke mottar like god omsorg som barn under 15 år. Bakgrunnen for dette er at barn under 15 år blir tatt hånd om barnevernet, mens utlendingsforvaltningen har ansvaret for barn over 15 år. Dette innebærer for det første at barn over 15 år ikke mottar like god oppfølging og omsorg som barn under 15 år. For det andre innebærer det at barna kan bli plassert i asylmottak sammen med voksne, noe som gir økt risiko for at de utsettes for vold og overgrep.[173] Norges institusjon for menneskerettigheter og UNICEF Norge understreker at dette er en forskjellsbehandling som er i strid med FNs barnekonvensjon. Enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge er særlig sårbare, og barn mellom 15 og 18 år har rett til samme oppfølging og omsorg som andre barn i Norge.

For å bedre de enslige mindreåriges asylsøkeres rettsstilling bør det foretas lovendring og endring av det offentliges praksis slik at barn mellom 15-18 år tas hånd om av barnevernet.

Hundrevis av enslige mindreårige asylsøkere har blitt sporløst borte fra asylmottak og omsorgssentre i Norge.[174] FNs barnekomite har i sin merknad til Norge i 2018 uttrykt bekymring over at enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak har økt risiko for å bli utnyttet ved trafficking og prostitusjon. Komiteen anbefalte Norge å iverksette tiltak for å forebygge at barn forsvinner fra mottak, og øke innsatsen med å lete etter barn som har forsvunnet og gi dem tilstrekkelig beskyttelse.

Det bør utredes og iverksettes tiltak som forebygger at enslige mindreårige asylsøkere forsvinner fra mottak, og endring av det offentliges praksis slik at det aktivt letes etter eventuelle barn som blir borte.

- - - - -

7.3 Vold og overgrep mot eldre

Det er avdekket at det mangler kartleggingsverktøy og rapporteringsrutiner knyttet til forekomsten av vold og overgrep mot eldre. Kompetansen i tjenesteapparatet med hensyn til å oppdage og avverge vold og overgrep er heller ikke tilstrekkelig. Vold og overgrep mot eldre skjer både i hjemmet og i institusjoner. Det er risiko for at eldre blir utsatt for vold og overgrep fra privatpersoner og i institusjoner uten at det avdekkes og straffeforfølges. Det er stilt spørsmål ved om staten gjør nok for å oppfylle sine menneskerettslige forpliktelser til å hindre, forebygge og straffeforfølge vold og overgrep mot eldre.[175]

172 Finkn-2024-309

173 https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/01/ReddBarna_Trygghet_paa_mottak.pdf

174 https://www.nrk.no/vestland/432-barn-og-ungdommer-har-forsvunnet-fra-norske-asylmottak.-politiet-leter-sjelden-etter-asylsokerne-1.16184402

175 https://www.nhri.no/2019/temarapport-2019-eldres-menneskerettigheter-syv-utfordringer/

Systematisk arbeid gjennom TryggEst-systemet[176] i flere norske kommuner har vist at helsepersonell ikke føler seg kompetent eller trygg på egen kompetanse. TryggEst-programmet skal bidra med å øke kompetansen i tjenestene, men ressursene til å bygge kompetanse i det kommunale hjelpeapparatet er ofte for små, og det er knapt med tid til å prioritere utvikling.

Tilbakemeldinger fra ansatte i helsetjenestene og erfaringer fra TryggEst-prosjektet i kommunene, viser at mange opplever at jussen er komplisert. Det er særlig stor usikkerhet rundt forholdet mellom meldeplikt og avvergingsplikt. Riksrevisjonen[177] avdekket i 2022 at også fastlegene er usikre ved vurderingen av når avvergeplikten er gjeldende, særlig i saker som gjelder mistanke om vold i nære relasjoner. Dette utfordrer rettsikkerheten til både voldsutsatte og sårbare grupper, og det vanskeliggjør både forebygging og avdekking av vold i institusjon, i nære relasjoner og i samfunnet øvrig.

Det ble avdekket av Riksrevisjonen[178] i 2022 at også fastlegene er usikre ved vurdering av når avvergeplikten er gjeldende, særlig i saker som gjelder mistanke om vold i nære relasjoner.

UTREDNING AV PROBLEMSTILLING

- - - - -

7.4 Straffeforfølgning av voldtektssaker

Voldtekt er et omfattende samfunnsproblem i Norge. Én av fem norske kvinner rapporterer å ha blitt voldtatt minst én gang (alle aldersgrupper – tallene fra rettstatsmeldingen 2022 gjaldt kun dem under 18), mens 2 % av menn oppgir å være utsatt for voldtekt.[179] Kun 4 % av de som hadde vært utsatt for seksuelle overgrep eller krenkelser, fortalte at saken kom for retten og at gjerningspersonen ble dømt. Selv om det ikke er gitt at det er et 1:1 forhold mellom antall opplevde voldtekter og voldtekter som rammes av straffeloven, så har Norge fått internasjonal kritikk for at et lavt antall voldtektssaker ender med tiltale og dom.[180] Siden forrige rettstatsmelding har Norge mottatt ytterligere kritikk for reguleringen og straffeforfølgelsen av voldtekt, av blant annet Europarådets ekspertorgan GREVIO og FNs Kvinnediskrimineringskomité.[181]

Etter dagens straffelov er voldtekt definert som det å skaffe seg seksuell omgang ved vold eller truende atferd eller ved å ha seksuell omgang med noen som er bevisstløs eller av andre grunner ute av stand til å motsette seg handlingen. Videre er grovt uaktsom voldtekt straffbart. Seksuell omgang uten samtykke kan også straffes etter en bestemmelse i straffeloven som regulerer forbud mot seksuell handling uten samtykke. Bestemmelsen blir imidlertid sjelden brukt i praksis i saker som omfatter seksuell omgang.[182]

Flere organisasjoner har tatt til orde for at det bør innføres en samtykkebasert voldtektsdefinisjon, i tråd med anbefalinger fra ulike internasjonale komiteer.[183] Andre organisasjoner er kritiske til at lovendring er et egnet virkemiddel for å få bukt med samfunnsproblemet, og har pekt på at en eventuell utvidelse av straffansvaret kan medføre utilsiktede rettssikkerhetsutfordringer. Straffelovrådet fikk i mandat å utrede straffelovens kapittel om seksuallovbrudd.

Straffelovrådet fremla i desember 2022 et forslag til revisjon av straffelovens kapittel 26 om seksuallovbrudd.[184] I rådets forslag til ny voldtektsbestemmelse vil voldtekt også kunne defineres som å ha seksuell omgang med

176 https://www.bufdir.no/vold/TryggEst/?utm_campaign=tema-domener&utm_medium=redirect&utm_source=tryggest.no&utm_content=tryggest.no

177 https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-nare-relasjoner2.pdf

178 https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-nare-relasjoner2.pdf

179 https://www.nkvts.no/aktuelt/hoy-forekomst-av-vold-og-overgrep-i-norge/

180 Se FNs menneskerettighetskomités "Concluding observations on the seventh periodic report of Norway", 2018 (CCPR/C/NOR/CO/7) avsnitt 14.

181 GREVIO Baseline Evaluation Report Norway November 2022 Avsnitt 190. I tillegg at Norge fikk gjentatt kritikken fra 2017 og samme anbefaling fra FNs kvinnekomité etter høringen av Norge 9. Februar 2023, se CEDAW/C/NOR/CO/10, avsnitt 31 (c), se også avsnitt 31 (j) .

182 Dette er også fremhevet av Advokatforeningen, ved bistandsadvokatutvalget og lovutvalget deres for strafferett og straffeprosess, i innspillene til Straffelovrådets behandling av straffelovens kapittel om seksuallovbrudd: https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/413/2022/01/Mottatte-innspill-om-straffelovens-kapittel-om-seksuallovbrudd.pdf

183 Se eksempelvis FNs menneskerettighetskomités «Concluding observations on the seventh periodic report of Norway», 2018, i CCPR/C/NOR/CO/7 avsnitt 14 og 15.

184 https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2022-21-strafferettslig-vern-av-den-seksuelle-selvbestemmelsesretten/id2959202/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined

noen som ikke vil det, og som gir uttrykk for dette i ord eller handling. Den foreslåtte bestemmelsen definerer med det hvordan frivillighet skal komme til uttrykk for at noen skal kunne holdes strafferettslig ansvarlig etter det strengeste straffebudet. Straffelovrådet skisserte også en alternativ straffebestemmelse, hvor den som har seksuell omgang med noen som ikke i ord eller handling gir uttrykk for å ville det vil kunne rammes av voldtektsbestemmelsen.

Blant organisasjonene er det delte meninger når det gjelder hvilken ordlyd en ny bestemmelse bør få. På den ene siden trekkes det frem at Straffelovrådets primære forslag er godt, men at ordlyden bør klargjøres mer, slik at den uttrykte motstanden mot seksuell omgang må være egnet til å bli forstått. Her vektlegges særlig at en ny bestemmelse må ivareta legalitetsprinsippet. Det trekkes videre frem at det finnes klare betenkeligheter ved et straffalternativ, i alle fall i det mest alvorlige straffebudet, hvor det forutsettes et uttrykt samtykke for at seksuell omgang ikke skal rammes av bestemmelsen.

På den andre siden er organisasjoner som støtter straffelovrådets alternative forslag, og organisasjoner som ønsker at en bedre utforming utredes hvor selve gjerningsbeskrivelsen av hva en voldtekt er må endres. Blant disse trekkes det frem at Straffelovrådets forslag til ny voldtektsbestemmelse ikke rammer alle tilfeller av seksuell omgang uten samtykke, noe våre internasjonale forpliktelser krever. Videre trekkes det også frem at en ordlyd som gjenspeiler at frivillighet / samtykke må være uttrykt gjennom ord eller handling vil gi et bedre vern til fornærmede, og i større grad vil reflektere samfunnets holdning om at seksuell omgang skal være frivillig.

Det trekkes frem som viktig fra begge sider at en ny voldtektsbestemmelse må ivareta grunnleggende rettsstatlige prinsipper.

- - - - -

7.5 Tilgang på kvalifisert tolk

Regler om bruk av tolk var lenge fragmenterte. Etter at tolkeloven trådte i kraft i januar 2022 ble reglene samlet. Tolkeloven har som formål å sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjenester for minoritetsspråklige. Den har også som formål å sikre at tolker holder en faglig forsvarlig standard, jf. tolkeloven § 1. Loven krever blant annet at offentlige organer som ikke kan kommunisere med minoritetsspråklige forsvarlig på et felles språk, må bruke kvalifisert tolk. Loven med utfyllende regler i tolkeforskriften presiserer hvem som anses som kvalifisert tolk og hvilke plikter som tolker må overholde under tolkeoppdrag. Til tross for at tolkelovens regler er relativt enkle og tydelige, skjer det stadig at tolkeloven ikke overholdes og at offentlige organer ikke er oppdatert på hvilke plikter som tolkeloven pålegger dem.[185]

- - - - -

7.6 Bruk av ukvalifisert tolk

Tolkeloven har ført til en positiv utvikling på tolkefeltet, men ikke raskt nok. I 2022 var seks av ti tolkeoppdrag utført med kvalifisert tolk, mot 5 av 10 i 2020[186]. Det er fortsatt betydelig mange oppdrag som gjennomføres med ukvalifisert tolk. I 2022 ble det gjennomført 919 191 tolkeoppdrag[187], som betyr at det ble brukt ukvalifisert tolk i hele 312 525 oppdrag. Når den laveste kvalifikasjonen for å regnes som kvalifisert tolk etter tolkeforskriften § 11 er en tospråklig test og et kort innføringskurs i tolking, er det bekymringsfullt at mange oppdrag er gjennomført med en tolk som ikke innehar minimumskvalifikasjoner.

For å sikre en overgangsperiode der man utdanner flere tolker og legger om rutiner for bestilling av tolk er det gitt dispensasjon fra kravet om å bruke kvalifisert tolk frem til 31. desember 2026, med mulighet for forlengelse. Det innebærer at offentlige organer må bruke tolk, men det stilles ikke et absolutt krav om at tolken har formelle kvalifikasjoner. Dispensasjonsadgang gjør at den prekære

185 For eksempel har bare et mindretall av organer retningslinjer for bruk av tolk, selv om det er lovfestet i tolkeloven § 9 at de skal ha dem. Dette fremgår i Tolkemonitoren for 2021 – en rapport om etterlevelse av tolkeloven.

186 IMDis Tolkemonitor for 2021.

187 IMDis faktaark om Offentlige organers behov for tolking 2021, tilgjengelig på PowerPoint-presentasjon (imdi.no).

situasjonen på tolkefeltet fortsetter, og det blir krevende å sørge for tilstrekkelig faglig og språklig nivå hos tolkene[188].

99,5 % av tolkeoppdragene i offentlig sektor i 2022 var på språk hvor det finnes kvalifiserte tolker.[189] Dispensasjonsadgangen bør derfor kun brukes dersom det ikke finnes kvalifiserte tolker på et bestemt språk. Det vil også være uheldig dersom dispensasjonsadgangen forlenges. I dispensasjonsperioden vil det være viktig med bedre etterlevelse av tolkeloven og økt kompetanse i forvaltningen.

- - - - -

7.7 Underforbruk av tolk i utlendingsforvaltning

Politiets utlendingsenhet, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda bruker stadig tolk for å kommunisere med utlendinger. Tolkeforeningens erfaring er at tolk brukes i begrenset grad utenom asyl- og utvisningssaker. Flere opplever å bli oppringt av fortvilte familiemedlemmer bosatt i Norge, som blir bedt om å skaffe tolk og betale for den selv i samtale med politiet og UDI. Minoritetsspråklige tildeles rutinemessig ikke tolk i familieinnvandringssaker, siden den type saker ikke er omfattet av utlendingsloven § 81. Tolkeforeningen erfarer at utlendingsforvaltningen forholder seg utelukkende til utlendingsloven § 81 og ikke har tatt høyde for om tolkeloven medfører nye endringer og eventuelt hvilke.

Det er også en utfordring at minoritetsspråklige i begrenset grad selv kan ta kontakt med offentlige organer for å få veiledning, for eksempel ved å ringe, ettersom det ikke er mulig å få tolkehjelp til dette. Det kan innebære at veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 i praksis ikke blir tilstrekkelig oppfylt overfor innbyggere som ikke snakker norsk. Dette gjelder spesielt når organer råder vedkommende å aktivt søke veiledning hos riktig organ i stedet for å selv tilby informasjon som er relevant i den enkelte saken[190], eller når organet henviser til informasjon publisert på nettsiden. Dette er særlig problematisk for organer i utlendingsforvaltningen, siden de fleste brukerne ikke behersker norsk, ikke har inngående kjennskap til norske lover og prosedyrer, og kanskje heller ikke gode digitale ferdigheter.

- - - - -

7.8 Bruk av engelsk og maskinoversettelse i stedet for tolk

Tolker opplever ofte at engelsk har blitt brukt som lingua franca (hjelpespråk) i kommunikasjon med minoritetsspråklige før tolk blir tilkalt. Eksempler på dette er innledende avhør eller kontroll av utlendinger ved grensekontrollpunkter. Denne praksisen er problematisk av flere grunner. Først og fremst medfører den risiko for at saker ikke blir tilstrekkelig opplyst, og at vedtak blir fattet på utilstrekkelig eller uriktig grunnlag. I noen tilfeller kan utlendingen ha mangelfulle engelskkunnskaper, eller overvurdere sine språkferdigheter, slik at effektiv og forsvarlig kommunikasjon ikke kan oppnås. Men selv med gode engelskkunnskaper, kan det ikke uten videre forventes at utlendinger, særlig de som ikke har engelsk som morsmål, skal kunne forstå juridisk fagspråk og terminologi[191]. Praksisen strider også med bestemmelsene i tolkeloven § 6.

Tolker er også vitner til at informasjon forsøkes formidlet til personer med begrenset norskkompetanse gjennom Google Translate og liknende tjenester for maskinoversettelse. Maskinoversettelse har blitt mye bedre de senere årene. Resultatet er likevel ikke alltid perfekt og feilfritt, og oppfyller som oftest ikke kravene til presisjon som stilles i f.eks. juridiske sammenhenger. En annen side av saken er at maskinoversettelse fungerer best med de store

188 Manglende kompetanse hos tolker kan ha negative konsekvenser for brukere, noe som bli eksemplifisert i den nylig publiserte rapporten om LHBT+-flyktninger i Norge.

189 IMDi, Offentlige organers behov for tolk i 2022

190 Slik som i denne saken, der veiledningsplikten ble brutt ved at UDI ikke aktivt veiledet en søker på et tidlig nok tidspunkt, som førte til at saksgangen ble unødvendig komplisert og langvarig.

191 Også minoritetsspråklige som ikke har behov for tolk, kan slite med å forstå juridiske termer: https://www.politiforum.no/fagartikkel/slik-kan-et-terforskere-bli-bedre-til-a-formidle-rettighetene-i-avhor/259766?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR2Cjmhq-Nutfwb8WXYENSn3D0Wncl-C75-kvBDf9nmd8At_CdtxT6raXRFc_aem_AYpfupYdeL0EbxR8Cub-Kk462jtRy0nhQrX9uwGgxqvVxpFpzIHsRpcfllYfYjTC6bz-Y57fc7Ir8Yr-VA9c-8meu&noLog=1

språkene der det finnes store mengder kvalitetssikrede språkdata, mens kvaliteten på det ferdige produktet (målteksten) er betydelig lavere på mindre språk der det finnes begrenset med data, og der det er mangel på standardiserte oversettelser for kulturbundne begrep.

Praksis som bruk av engelsk og Google Translate i situasjoner der tolkeloven pålegger bruk av tolk, truer individets rettsikkerhet. Den gir en falsk trygghet om at informasjon har blitt gitt, at den er forstått, og at personen det gjelder har uttrykt seg korrekt og nyansert.

- - - - -

7.9 Tilrettelegging for tolking

Domstolene og domstollignende organer i Norge blir stadig mer digitalisert. Tolkeforeningen opplever likevel at digitaliseringsprosesser ikke tar tilstrekkelig hensyn til tolkemedierte samtaler. Foreningens medlemmer rapporterer om uforsvarlige arbeidsforhold hos flere domstoler og nemnder. Blant annet er ikke rommene utstyrt med mikrofoner og tolkekabiner, og det er ikke tilrettelagt for bruk av utstyr til simultantolking.[192] Likevel forventer disse oppdragsgiverne at tolken skal tolke nøyaktig alt som kommer til uttrykk, uten å utelate eller endre på noe. Tempoet i disse møtene er heller ikke alltid tilpasset tolking, og det er ofte at våre medlemmer ikke gis tilgang til saksdokumenter i forkant og under møte for å forberede seg.

Bestillingsrutiner kan også ha innvirkning på dette. For eksempel blir det tidvis bare bestilt én tolk i stedet for to til retts- og nemndmøter, selv om dette er kompliserte møter med mange deltakere og stor betydning for den enkelte brukeren. Stadig flere møter med tolk gjennomføres som fjernmøter, eller delvis som fjernmøter (for eksempel ved at et vitne deltar digitalt mens de andre aktørene befinner seg i rettssalen). Her er tolken prisgitt godt nok utstyr og forbindelse, og gode digitalvaner hos alle aktører. Det er viktig å presisere at tolkeloven § 8 pålegger offentlige organer ansvar for å sikre tilstrekkelig gode tekniske løsninger for fjerntolking og opplæring av ansatte.

- - - - -

7.10 Vold i nære relasjoner

Kampen mot vold i nære relasjoner har i større grad enn før vært et politisk anliggende i det siste året. 2024 startet med en drapsbølge, hvor hele 24 personer har blitt drept i år – det overveldende flertallet av en person de hadde en nær relasjon til. Til sammenligning har det årlige gjennomsnittet for antall drepte personer de siste 10 årene vært på 29 personer. Statistikken viser at menn oftere blir drept av en bekjent, mens kvinner som regel blir drept av noen de står i en nær relasjon til. Av Kripos blir drap i nære relasjoner omtalt som et «symptom på et mye større og mer alvorlig problem, nemlig vold mot kvinner».[193]

De siste årene har antallet drap i Norge vært økende. Som et svar på denne trenden fremmet Justis- og beredskapsdepartementet i juni 2023 en proposisjon om endringer i straffeprosessloven mv., med formål å legge til rette for økt bruk av omvendt voldsalarm (elektronisk kontroll). Formålet med endringene var å bedre etterlevelsen av besøksforbud og kontaktforbud.[194] Endringene trådte i kraft 8. april i år. Departementet anslår at endringen vil medføre at omvendt voldsalarm vil ilegges i rundt 200 saker i året fremover. Antallet har frem til nå ligget på rundt 20 saker i året. Dette anses som et svært viktig tiltak for å forhindre vold i nære relasjoner. Tiltaket er også noe som vil kunne bidra til å oppfylle konvensjonsforpliktelsene Norge har etter Istanbulkonvensjonen.

I Partnerdrapsutvalgets innstilling som ble lagt frem i desember 2020, ble det foreslått å opprette en permanent partnerdrapskommisjon.[195] Tidligere har regjeringen uttrykt at kommisjonen skulle være oppe og gå høsten 2023. Status i mai 2024 er at kommisjonen fremdeles ikke er opprettet, men at Sivilrettsforvaltningen arbeider med å

192 IMDi og Oslo Economics har formulert anbefalinger for hvordan det offentlige kan legge til rette for forsvarlig fjerntolking.

193 Statistikk hentet fra NRKs artikkel «Antall drepte i 2024» publisert 8. mai 2024: https://www.nrk.no/norge/antall-drepte-i-2024-1.16857832

194 Prop. 128 L (2022–2023) – «Endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud).»

195 NOU 2020: 17 – «Varslede drap?», kapittel 18.

avklare kommisjonens omfang, sammensetning og metode.[196] Det anses som viktig at Partnerdrapskommisjonen raskt kan komme i gang med arbeidet med å forebygge partnerdrap og partnervold.

NKVTS sin omfangsundesøkelse fra 2023 om vold og overgrep i Norge viser at 40 % av deltakerne i studien oppga å ha vært utsatt for alvorlig fysisk vold. Undersøkelsen viste at det var en overvekt av kvinner som o ppga å ha blitt utsatt for gjentatte tilfeller av alvorlig fysisk vold. Én av ti kvinner oppga å ha blitt utsatt for alvorlig fysisk vold fra partner, og én av tjue at de var blitt voldtatt av partner med makt eller tvang.[197]

Norge har en folkerettslig plikt til å gi reell og effektiv beskyttelse mot vold i nære relasjoner. I riksrevisjonens rapport fra 2022 undersøkes myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner og viser at det er flere alvorlige mangler i myndighetenes innsats. De har sett på om myndighetenes innsats er i samsvar med stortingets vedtak og forutsetninger om å avdekke overgrep, ivareta voldsutsatte og straffeforfølge overgrep som allerede har skjedd. Riksrevisjonen konkluderer i sin rapport med at kritikknivået er alvorlig.

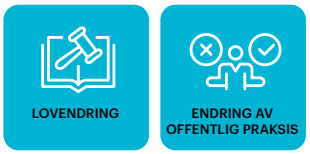
Riksrevisjonens rapport viser at politiets saksbehandlingstid i saker om vold i nære relasjoner er lang. Samtidig som saksbehandlingstiden har økt, har oppklaringsprosenten i disse sakene gått ned. Flere saker som gjelder vold i nære relasjoner henlegges på grunn av saksbehandlingskapasitet eller på bevisets stilling.[198]

Norge har en menneskerettslig plikt til å sikre at det gjøres en tilstrekkelig risikovurdering og risikohåndtering for å effektivt kunne forebygge vold i nære relasjoner og partnerdrap.[199] Vold mot kvinner er et strukturelt problem med store konsekvenser for individ, samfunn og folkehelse. For å sikre tilfredsstillende behandling av saker fra anmeldelse til behandling i retten, er det en forutsetning at alle relevante aktører har god kunnskap om de ulike formene for vold, deriblant fysisk, psykisk, seksuell, digital og økonomisk vold, og hvordan volden påvirker kvinner. Voldsbildet er ofte sammensatt, og manglende kunnskap om dette kan få store konsekvenser for voldsutsattes rettssikkerhet.[200] I likhet med rapporten fra Partnerdrapsutvalget som kom i 2020, viser undersøkelsene til Riksrevisjonen at eksisterende og pålagte risikovurderingsverktøy, som SARA og PATRIARK, ikke brukes av alle politidistriktene.

I 2020 fant Partnerdrapsutvalget at i alle sakene de undersøkte hadde kvinnene vært utsatt for partnervold før de ble drept. Mange hadde vært i kontakt med politiet eller andre deler av hjelpeapparatet før de ble drept. I flere tilfeller hadde kvinnen bedt om besøksforbud. Dagens ordning med voldsalarm gir voldsutsatte en mulighet til å varsle politiet om at de er i ferd med å bli drept. Da er det ofte for sent.

Blant aktørene på feltet er det delte syn på hvordan utfordringen bør håndteres. Noen mener at en økt bruk av omvendt voldsalarm vil kunne gi den utsatte gruppen en markant bedre beskyttelse. Andre problematiserer en økt bruk av omvendt voldsalarm opp mot uskyldspresumsjonen, ettersom omvendt voldsalarm er et svært inngripende tiltak for den det ilegges.

Hvorvidt beskyttelsestiltak som besøks- og kontaktforbud innvilges i dag beror på skjønnsmessige vilkår, og det er opp til politiet å vurdere og bestemme om beskyttelsestiltak skal gis. Partnerdrapsutvalget gav uttrykk for at det på generelt grunnlag burde lovfestes retningslinjer og anbefalinger knyttet til arbeid med forebygging av vold i nære relasjoner.



- - - - -

7.11 Tiltak for voldsutsatt forelder og barn etter brudd med voldsutøver

Voldsutsatte personer som har felles barn med voldsutøver, er en særlig utsatt gruppe. I Norge er hovedregelen at foreldrene skal ha felles foreldreansvar etter brudd. Dette gjelder også som utgangspunkt hvor en forelder har vært utsatt for vold fra den andre forelderen. Likestilt foreldreansvar kan innebære at voldsutsatte må møte voldsutøver regelmessig, og dermed risikere å bli utsatt for ny vold.

196 Se https://www.sivilrett.no/partnerdrapskommisjonen

197 https://www.nkvts.no/aktuelt/hoy-forekomst-av-vold-og-overgrep-i-norge/

198 Sivilsamfunnets Skyggerapport på Istanbulkonvensjonen (2020) s. 35.

199 NIM, 2021, «Høyringsfråsegn– NOU: 17 «Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning»».

200 Se Istanbulkovensjonen artikkel 7, om «Comprehensice and co-ordinated policies» og artikkel 8 om «Financial resources».

Samværsavtaler forutsetter enighet, ellers er alternativet å gå til retten, noe fåtallet har råd til. Retten til fri rettshjelp i disse sakene er behovsprøvd. Advokatforeningen estimerer at 16 % av den voksne befolkningen oppfylte de økonomiske kravene for behovsprøvd fri rettshjelp i 2023. Se nærmere om adgangen til rettshjelp i punkt 9.9.

- - - - -

7.12 Endring av voldserstatningsloven

I 2022 vedtok Stortinget ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte. Loven trådte i kraft 1. januar 2023. Både i høringsrundene før loven ble vedtatt, og i kjølvannet av lovens ikrafttredelse har den nye voldserstatningsordningen vært gjenstand for massiv kritikk.[201]

Voldtektsutvalgets utredning ble lansert 8. mars 2023. Utvalget konkluderer med at den nye voldserstatningsloven har innskrenket voldtektsutsattes rettigheter, og at voldtektsutsatte nå er «langt dårligere stilt enn tidligere». Utvalget anbefaler blant annet at tidsfristene for å søke erstatning etter voldtekt forlenges, og at voldtektsutsatte gis rett til gratis bistandsadvokat ved søknad om voldserstatning. Utvalget anbefaler også at påstått skadevolder ikke gis partsrettigheter i søknadsprosessen.[202]

Et overordnet problem med den nye loven, er at sluttproduktet ble helt annerledes enn det som var gjenstand for utredning, diskusjon og høring. Derfor er det flere som mener at det endelige lovforslaget burde blitt sendt tilbake til departementet for ny utredning.

Romslige foreldelsesfrister i den gamle loven er erstattet med korte og absolutte frister. De som har fått saken sin henlagt, må søke om erstatning innen ett år etter henleggelsen. Ett år er kort tid for dem står i en livskrise eller er i behandling for fysiske og psykiske traumer.

De korte fristene er særlig betenkelige i lys av at volds- og overgrepsutsatte er overlatt til seg selv i søknadsprosessen. Adgangen til å få gratis advokatbistand i disse sakene ble betydelig innsnevret med den nye loven. Juridisk hjelp i søknadsprosessen er ikke lenger en del av bistandsadvokatens oppdrag eller av rettshjelpsordningen, og den voldsutsatte kan kun få dekket advokatutgifter dersom sakens omfang eller kompleksitet tilsier det. JURK erfarer at mange opplever søknadsprosessen som en tilleggsbelastning i en ellers vanskelig tid.

Tidsfristen fremstår som dårlig begrunnet når påstått skadevolder uansett ikke løper risiko for regress i henlagte saker.[203]

I tillegg til utfordringene nevnt over, er det også flere andre deler av den nye voldserstatningsloven som har innskrenket volds- og overgrepsutsattes rettsstilling i møte med voldserstatningsordningen.

1. Alvorlige straffbare handlinger som hensettelse i hjelpeløs tilstand, hensynsløs adferd og alvorlig personforfølgelse er nå helt ekskludert fra ordningen. Det samme gjelder kroppskrenkelser, trusler og gjentatte brudd på besøksforbud. Flere av disse prioriteringene rammer utsatte for vold i nære relasjoner særlig hardt, fordi mange voldssaker nedsubsumeres til disse straffebudene når forholdet eller bevisene ikke når opp til terskelen for å omfattes av straffelovens mishandlingsparagraf.

2. Når retten til erstatning er knyttet opp til konkrete straffebestemmelser, blir den volds- og overgrepsutsattes rett til erstatning prisgitt påtalemyndighetens valg av subsumsjon. I en fersk dom fra Agder lagmannsrett skriver retten om voldserstatningsloven § 1 at «[d]et er etter lagmannsrettens oppfatning uheldig om valget av subsumsjon blir bestemmende for om den ransutsatte får dekning av staten for sitt krav».[204] Lagmannsretten peker på at påtalemyndighetens prioriteringer og subsumsjon ofte kan bero på prosessuelle spørsmål og påtalekompetanse, og derfor ikke burde ha avgjørende betydning for den utsattes rett til erstatning hos voldserstatningsmyndigheten.

3. Påstått skadevolder er nå sikret forvaltningsrettslig partsstatus i alle søknader om voldserstatning, uavhengig av om han skal holdes økonomisk ansvarlig for erstatningsbeløpet eller ikke. At skadevolder varsles om søknaden og gis anledning til å fremme innsigelser og innsynskrav er svært inngripende for skadelidte, og

201 Se eksempelvis NRKs artikkelserie, uttalelser fra Kristin Hammervik i Advokatbladet og JURKs artikler fra Dagsavisen og Rett24.

202 NOU 2024: 4 *Voldtekt – et uløst samfunnsproblem*, kapittel 21.

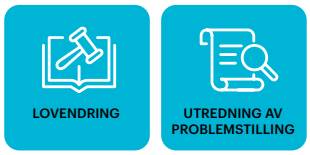
203 NOU 2024: 4 *Voldtekt – et uløst samfunnsproblem*, kapittel 21.

204 LA-2023-111378, kan leses her: https://lovdata.no/dokument/LASTR/avgjorelse/la-2023-111378

gjennom vår saksbehandling ser vi at ordningen er spesielt belastende og tidvis direkte avskrekkende for de av våre klienter som er blitt utsatt for seksuallovbrudd eller vold av en nærstående og fått saken sin henlagt hos politiet. Etter den gamle loven om voldsoffererstatning var søknad om erstatning et anliggende mellom staten og skadelidte. I saker der staten hadde hjemmel til å holde skadevolderen økonomisk ansvarlig for erstatningsbeløpet, eksempelvis fordi han var dømt for handlingene i en straffesak, ble skadevolder part i regressaken med staten som motpart. I regressomgangen hadde han rett til å kreve innsyn i relevante dokumenter som lå til grunn for regresskravet, deriblant helseopplysninger om skadelidte.

I en rapport fra Oxford Research fra 2019, som hadde som formål å analysere bruker- og samfunnseffekter av voldsoffererstatning, er det et overordnet funn at det er av stor betydning for den voldsutsatte å motta voldsoffererstatning. Et av funnene i rapporten var at mange voldsofre oppga at det viktigste med voldsoffererstatningen ikke er selve pengene, men betydningen av å bli trodd, og annerkjennelsen av at man er utsatt for urett. Særlig er denne funksjonen viktig for dem som har opplevd at straffesaken blir henlagt.[205] Forfatterne bak rapporten peker også på voldserstatningsordningens betydning i et rettsstatsperspektiv:

«Det å bli utsatt for vold kan både fra et moralsk og juridisk perspektiv anses som at staten har sviktet i å yte beskyttelse til sine borgere. Et perspektiv om at erstatningen også er viktig med tanke på ansvarliggjøring av staten er et perspektiv rundt voldsoffererstatningen vi i liten grad finner igjen blant informantene. Voldsoffererstatningen er [...] imidlertid et bidrag til en følelse av å bli ivaretatt. I et samfunnsperspektiv har det åpenbart sammenheng med rettsikkerhet og allmenn tillit til strafferettssystemet. At folk flest ikke reflekterer særlig rundt statens moralske ansvar overfor sine borgere betyr heller ikke at det er uviktig i et samfunnsperspektiv.»[206]



- - - - -

7.13 Leieboeres rettigheter

Det kan være utfordrende for leieboere som søker domstolens bistand til å reise søksmål eller overprøve avgjørelser å få gjennomslag, blant annet på grunn av kostnader forbundet med dette.

Følgen er at leieboere har en rett som de er ute av stand til å forfølge sakene sine. Husleietvistutvalget har erstattet forliksrådene som førsteinstans i tvister mellom utleiere og leiere av bolig. Det er imidlertid slik at utleiere kan omgå bruken av Husleietvistutvalget dersom det er ideelle interesser i utleiers krav. Utleiere kan foregi egen bruk og vil dermed ofte kunne unngå avgjørelse i Husleietvistutvalget gjennom slik begrunnelse.

Imidlertid så er det et større problem at utleier anfører et krav som overstiger minstegrensen på kr 200 000 der hvor begge parter har vært bistått av advokat. Minstegrensen på 200 000 er så lav at det er svært mange saker hvor utleier gjør gjeldende krav som overstiger 200 000,-. Det innebærer ikke at avgjørelsen i seg selv ligger i nærheten av det oppkrevde beløpet. Begrunnelsen for slike krav over 200 000 ligger i at utleier dermed unngår Husleietvistutvalget og oppnår behandling i tingretten.

Der hvor kravet også er over 250 000, så er også småkravprosessen mulig å unngå. I begge situasjoner er grunnen å få leieren til å avstå fra rettslig behandling i tingretten, fordi kostnadene ved en endags sak i tingretten kan ruinere leieren totalt dersom leieren taper saken og blir idømt sakskostnader.

Dette gjør at leiere som blir involvert i rettstvister med utleier, avstår fra rettsapparatet, og dermed effektivt blir avskåret fra lovbeskyttede rettigheter. Det er uheldig at økonomisk risiko gjør at den svakere parten blir avskåret fra å beskytte sine rettigheter.

Tvisteloven og forskriften og Husleietvistutvalget må få endret sine beløpsgrenser slik at økonomi ikke avgjør om tvistene blir gjenstand for rettslig behandling. Domstolene og de domstolslignende organene som Husleietvistutvalget må forsterkes og sikres en sikker finansiering.

205 Se rapporten «Virkningene av voldsoffererstatning», Oxford Research, kap. 7.1, s. 38-39. Rapporten kan leses her: https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2020/01/Rapport-Virkningene-av-voldsofferstatning.pdf

206 Ibid. s. 39-40.

Forvaltningen, særlig der hvor det er mindre organisasjoner og dårligere rekruttering, sliter med kompetanse. Dette gjelder på namsmannsnivå så vel som i de kommunale tjenester. Hos namsmannen ser vi det særlig i forbindelse med fravikelser, og for kommunale tjenester i forbindelse med husleierett.

I begge tilfeller er det i all hovedsak et spørsmål om manglende kompetanse i juridiske emner som tvangsloven og husleieretten. Problemene ved manglende kompetanse hos enten den avgjørende part eller den økonomisk sterkere parten blir ytterligere forsterket ved at leieboeren i slike tilfeller oftere enn ellers har få eller ingen ressurser, økonomisk eller andre, å stille opp med.

Det er viktig at forvaltningens kompetanse forsterkes.

En gruppe som er spesielt utsatt på leiemarkedet er sexarbeidere. Utleiere som leie ut til sexarbeidere risikerer å bli dømt etter hallikparagrafen. Dette kan i ytterste konsekvens føre til at sexarbeidere ikke har samme rettigheter på leiemarkedet som andre.

7.14 Midlertidig botilbud

Det er en klar tendens til at kommunene ikke er i stand til å skaffe et egnet midlertidig botilbud til personer som trenger det. Dette gjelder særlig for personer med samtidige rus- og psykiske lidelser (ROP). Flere steder i landet finnes det ikke et midlertidig botilbud til personer i denne målgruppen, og i mange tilfeller er ikke boligene som tilbys egnet eller forsvarlig for den aktuelle personens situasjon. Dette innebærer et brudd på kommunenes lovpålagte plikt etter sosialtjenesteloven § 27. Rett til en tilfredsstillende bolig følger også direkte av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 11.

Gatejuristens erfaringer fra landets største byer er at personer heller ønsker å bo ute enn å takke ja til enkelte av de midlertidige botilbudene som er preget av dårlig bomiljø, rus og konflikt.[207] Det kan for eksempel være at en rusfri person tilbys overnatting et sted for folk i aktiv rus eller at kvinner tilbys overnatting på et sted hvor de føler seg utrygge og kommunen ikke klarer å ivareta sikkerheten. Mange klienter mottar også muntlige avslag på søknad om midlertidig botilbud, som gjør det krevende for dem å ivareta sine interesser.

Kommunene vet ofte at de har en plikt til å skaffe et tilbud og/eller at de er klar at tilbudet de har ikke er godt nok, men at de i praksis ikke har noen alternativer. Statsforvaltere landet rundt har jobbet med dette, men deres verktøy er etter vår oppfatning ikke alltid tilstrekkelige til å gjøre endringer i praksis. Dette gjør at klageadgangen i flere saker blir illusorisk. Det er svært bekymringsverdig, og utgjør en reell trussel for rettssikkerheten til en svært utsatt gruppe av befolkningen. Her trengs det økt bevissthet og ressursløft fra stat og kommune om hvilke forpliktelser de har, slik at disse personene får sine rettigheter innfridd.

I eksempelvis Trondheim er situasjonen helt prekær ved at det har vært akutt mangel på egnede midlertidige botilbud. Det gjelder særlig tilbudet til personer med kombinerte utfordringer med rus og psykiatri. Slik har det vært over lengre tid selv om det er påpekt lovbrudd og svikt av Statsforvalteren etter tilsyn.[208]

I Oslo og Bergen er erfaringen at tilbudet ikke er egnet og forsvarlig. I Oslo er det stort press på egnede midlertidig botilbud i flere bydeler, spesielt for dem med samtidige utfordringer med rus og psykiatri. I oktober 2023 varslet NAV-ledere fra flere bydeler i Oslo[209] om at de i realiteten står uten midlertidig botilbud til denne gruppa. Sosialombudet og andre har ytret sin bekymring for det samme.[210]

I Bergen og Stavanger er tilbudet for kvinner spesielt dårlig. Statsforvalteren i Vestland har funnet konkrete brudd på regelverket i saker fra Bergen, hvor dette blant annet var spilt inn fra Kirkens bymisjonens side.[211]

7.15 Kommunal bolig

Det store behovet for midlertidig botilbud kan i flere byer henge sammen med lange ventelister og økt press på kommunale leieboliger. Rett til å leie kommunal bolig er ikke en lovpålagt rettighet og det er stor knapphet i de store byene. Vilkårene for å leie bolig fremkommer av lokale

207 Rusavhengige ender opp på gata – Trondheim kommune har brutt loven – NRK Trøndelag – Lokale nyheter, TV og radio, Statsforvalterenes avgjørelser ligger ikke offentlig tilgjengelig på nettet. Tilsynsrapporten fra Trondheim kan innhentes og oversendes ved behov. Vi legger for ordens skyld med nyhetsartikler som belyser problematikken.

208 Trondheim kommune skal rydde opp i lovbrudd rundt midlertidige boliger - Trondheim kommune

209 Nav må avvise hjemløse: Risikerer at flere står helt uten «tak over hodet» – Stor-Oslo (nrk.no)

210 https://fontene.no/debatt/boligpolitikkens-aller-morkeste-flekk-6.47.1011892.b2aca7892c

211 Rapport etter tilsyn med Bergen kommune 2023 | Helsetilsynet

forskrifter og de kommunale saksbehandlingsprosessene varierer. Gatejuristen erfarer at tildelingen, kvaliteten og etteroppgjørene etter leieforholdene ofte ikke er i henhold til gjeldende regelverk.

Den 1. juli 2023 trådte Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet i kraft. I § 6 heter det at «Kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet.» Det skal også fattes vedtak om slik bistand i henhold til § 7. Tilgang til å leie kommunal bolig er ett av virkemidlene til kommunen på det boligkommunale feltet. Erfaringen fra lovens oppstart for snart ett år siden, er at det ikke i praksis blir fattet slike vedtak, og at vanskeligstilte på boligmarkedet ikke får den hjelpen de trenger og har krav på. Her trengs det føringer om praktiseringen av loven.

Det savnes også et overordnet tilsynsorgan som kan se på kvaliteten i de kommunale boligene, som ofte holder en standard som ikke er forsvarlig. Det å kunne oppleve botrygghet er et helt grunnleggende behov for oss alle. Personer som leier kommunale boliger har ofte ikke andre valgmuligheter, enn å takke ja til det tilbudet de får fra kommunen. Mange kontakter oss med et ønske om å bytte kommunal bolig, men vår erfaring er at dette er tilnærmet umulig.

Det er i gang en lovgivningsprosess med ny husleielov, hvor fysisk botrygghet blant annet skal være en del av utvalgets andre delrapport.[212] Hvordan dette blir regulert, og når nye lovregler er på plass, er imidlertid uklart. Frem til dette arbeidet er ferdig, bør lovgiver gjennom føringer eller retningslinjer sikre at de kommunale leietakerne tilbys boliger med tilfredsstillende standard.

I mange tilfeller opplever personer som Kirkens Bymisjon er i kontakt med at kommunale og private utleiere etter avslutning av leieforholdet kommer med krav som dekkes inn av garanti eller depositum stilt fra kommunens side. Vi ser at kravene ofte kan være dårlig dokumentert og ubegrunnede, men at leietakerne selv ofte ikke når frem med sine innsigelser mot utleiers kostnads- og utbedringskrav. Dette blir fort en gjeldsbyrde som leietaker må dra med seg videre. En bedre organisert, og lovpålagt, dokumentasjonsplikt ved inn- og utflytting ville ha bidratt til at flere av disse sakene kunne vært unngått. Når kommunene stiller garanti eller depositum, burde de også stille opp ved inn- og utflytting, for på den måten bedre å kunne ivareta leietakers rettigheter når spørsmålet om erstatningsansvar dukker opp i etterkant. Det samme burde være en selvfølge der kommunen bistår i selve boligfremskaffelsen og oppfølging av bosituasjonen ellers. Dokumentasjon av leieobjektet ved en mer formalisert ut- og innflyttingsprotokoll ville ha vært til stor hjelp i slike saker. Her trengs det en lovendring og en bevisstgjøring hos boligkontorene og sosialtjenesten i kommunene.

7.16 Barn og unges sosioøkonomiske rettigheter

6. desember 2023 publiserte UNICEF en rapport om familiefattigdom, «Child Poverty in the Midst of Wealth».[213] Rapporten er utarbeidet av UNICEFs forskningsinstitutt Innocenti, og ser på hvilke tiltak EU og OECD-land har iverksatt for å redusere familiefattigdom i perioden 2014-2021. Norge hadde en økning i familiefattigdom på 10,1 prosent i denne perioden og havner i «bunn 5» av totalt 39 OECD- og EU-land.

Asylsøkere og flyktninger er overrepresentert i gruppen som lever under den relative fattigdomsgrensen i Norge, og at dette må forventes å øke i fremtiden.[214] Et av de tydeligste uttrykkene for økende familiefattigdom blant denne gruppen finner vi ved å observere hvem som står i matkøene.[215]

Kutt i trygdeytelser og velferdsytelser rettet mot innvandrere kan ha en særlig negativ virkning, da disse gruppene allerede er overrepresentert blant dem som ikke kan oppfylle sine sosiale og økonomiske forpliktelser. UNICEF Norge tar til orde for å øke trygdeytelsene og velferdsytelsene i Norge for å stoppe økningen i familiefattigdommen.

Søknader om sosialhjelp og saker til Namsfogden har vært økende de siste årene på grunn av dyrtid og økte utgifter til blant annet bolig. Barnekonvensjonen artikkel 3 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved «alle handlinger som berører barn, enten de

212 Se delrapport 1, kontraktslengde-og-oppsigelsesvern-i-boligleieforhold.pdf (regjeringen.no), punkt 7.5

213 https://www.unicef.org/globalinsight/reports/report-card-18-child-poverty-amidst-wealth

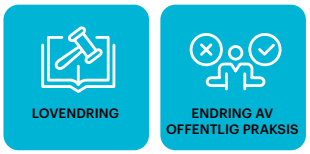
214 I Barne- og familiedepartementets rapport av 17.oktober 2023, «En barndom for livet – Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier», pkt. 3.4.3 heter det at «[i] I 2021 hadde seks av ti barn i familier med vedvarende lav inntekt innvandrerbakgrunn, mens dette gjaldt rundt fire av ti i 2006. Av alle barn som selv har innvandret, tilhørte 47 prosent en familie med lavinntekt i 2021. Blant norskfødte barn med innvandrerforeldre var andelen 31 prosent, og blant barn uten innvandrerbakgrunn var andelen 5,8 prosent.

215 I FAFO-rapport 2023:29, «Mathjelp på dugnad – En undersøkelse av det norske matutdelingstilbudet» fremgår det at «[..] Tre av fire har utenlandsk bakgrunn. 40 prosent av de registrerte har bakgrunn fra Ukraina.

foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer.»

Ung rettshjelp erfarer at det i for liten grad tas hensyn til barns beste i saker hvor foreldre søker sosialhjelp. Statsforvalterne i hele landet har igjennom 2023 foretatt en rekke tilsyn, hvor dette er undersøkt. Under tilsyn utført av Statsforvalteren i Oslo og Viken hos NAV sosialtjenesten i en av Oslos bydeler høsten 2023 ble det avdekket at det i 19 av 20 saksmapper ikke var foretatt en konkret og individuell vurdering av barnas behov.[216] Av de åtte brukerne som deltok i et intervju, opplyste samtlige at NAV-kontoret ikke aktivt etterspurte opplysninger om barnas behov. Flere brukere fikk også beskjed om at de ikke kunne få hjelp til å dekke barnas fritidsaktiviteter eller utstyr til dette. Dette til tross for at det fremgår klart av rundskrivet til sosialtjenesteloven at NAV skal bidra til at barn og unge gis anledning til å delta på de samme sosiale arenaene som andre jevnaldrende der de bor.[217] Helsetilsynet har omtalt konklusjonene i sin rapport fra desember 2023.[218] Her påpeker Helsetilsynet behovet for felles retningslinjer, noe som var på plass vinteren 2024. NAV har utarbeidet en ny veileder for saksbehandlere i etaten om hvordan slike vurderinger skal tas.[219] Det er positivt på at det er utarbeidet retningslinjer. Det kan likevel tenkes at kravet om barnas beste- vurderingene bør inntas i sosialtjenesteloven for å tydeliggjøre ansvaret som følger av Barnekonvensjonen.

Et annet eksempel fra forvaltningen og vurderinger av barnets beste, er saker som gjelder utlegg, tvangsfravikelse og tvangssalg av namsmyndighetene. Ung rettshjelp har vært i kontakt med Namsfogden i Oslo og Viken som uttalte at det ikke finnes retningslinjer og interne veiledere for hvordan barnets beste skal vurderes i slike saker. Det kan derfor bli vilkårlig i hvilken grad det foretas en barnets beste-vurdering i disse sakene.



- - - - -

7.17 Mangelfullt krisesentertilbud

Dagens krisesenterlov pålegger kommunene å gi et tilpasset tilbud «så langt råd er», jf. krisesenterloven § 3. Kommuneøkonomien er presset mange steder, noe som kan tenkes å bidra til at flere med behov for tilbud likevel avvises. I 2022 oppga kun 23 prosent av krisesentrene at de hadde et uforbeholdent tilbud til kvinner med kjent rusproblematikk, og kun 22 prosent hadde et tilbud til menn i samme situasjon.[220] Dette er bekymringsfullt, særlig når vi vet at voldsbruken i rusmiljøet er langt høyere enn i resten av befolkningen.

I Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) sin årsmelding for 2023,[221] er styrking av krisesentertilbudet til utsatte grupper trukket frem som én av fem utvalgte menneskerettslige anbefalinger til Stortinget. Norge har også tidligere fått kritikk fra FNs kvinnekomité og Istanbulkonvensjonens overvåkningsorgan GREVIO for at krisesentertilbudet er utilstrekkelig.[222]

- - - - -

216 Rapport fra tilsyn med kommunens behandling av søknader om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven ved Nav Vestre Aker 2023 | Helsetilsynet

217 Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV - Lovdata se punkt 4.17.1 og 4.18.1.1

218 Nav må ta omsyn til barna sine behov når familiar treng økonomisk sosialhjelp | Helsetilsynet

219 Barnets beste – veileder 20032024.pdf (nav.no)

220 Statistikk og analyse | Bufdir

221 Menneskerettighetene i Norge 2023 – Norges institusjon for menneskerettigheter (nhri.no)

222 grevio_inf202230-report-norway.pdf (regjeringen.no)

8

Effektiv og rettferdig implementering og håndheving av reguleringer

World Justice Project vurderer også i hvilken grad reguleringer iverksettes og håndheves på en effektiv og rettferdig måte. Vurderingene som gjøres under denne faktoren tar ikke stilling til hvilke aktiviteter som reguleres eller hvilket omfang av reguleringer som anses passende, det undersøkes utelukkende hvordan gjeldende reguleringer er iverksatt og håndhevet.

I praksis er dette punktet en særlig gjennomgang av forvaltningens praksis. I World Justice Project dreier undertemaene seg om å se på hvorvidt reguleringer håndheves uten upassende innblanding, som for eksempel bestikkelser, om saksbehandlingen gjennomføres uten unødvendige forsinkelser og etter rettferdige prosesser, og om myndighetene avstår fra å ekspropriere uten en lovlig prosess og adekvat kompensasjon.

8.1 Mangelfull juridisk kompetanse i kommunene

Bare 55 prosent av kommunene har ansatt én eller flere jurister.[223] Dette gjenspeiler seg også i befolkningen: Under halvparten av befolkningen (48 prosent) mener at loven er lik for alle, uavhengig av bosted og økonomi.[224] Det burde ikke være slik at bostedskommunen avgjør om innbyggerne får oppfylt rettighetene sine. Kommunens saksbehandling og avgjørelser bør være i tråd med loven over hele landet.

De kommunene som har ansatte jurister bruker fortrinnsvis kompetansen som støtte for ledelse og stab, samt på fagområdet «plan og bygg». Juristene brukes langt sjeldnere innenfor fagområder som retter seg mot ressurssvake grupper av innbyggere – som barnevern, helse og omsorg, personvern, oppvekst og utdanning.

Kommunene veileder borgerne og fatter vedtak og andre forvaltningsbeslutninger av stor betydning for innbyggerne. De fleste områder hvor kommunen utøver myndighet, er regulert i lov og forskrifter. Antallet lover som regulerer samfunnet har økt betraktelig over de siste årene, og kommunen behandler lovpålagte rettigheter og plikter på et stort antall rettsområder.

Feil i saksbehandlingen og lovforståelsen kan få store konsekvenser for enkeltpersoner. Kreftforeningens rettshjelpstjeneste erfarer eksempelvis at det i mange av sakene de håndterer er økonomi og ikke loven som styrer tilbudet. Dette kan være i saker som tilrettelagt opplæring for kreftsyke barn, kommunale lovpålagte tjenester som hjemmesykeplass og omsorgsstønad. En mulig forklaring på dette kan være mangel på jurister i kommuneadministrasjonene. Bare 18 prosent svarer at de er fornøyde med overgangen fra spesialisthelsetjenesten til den kommunale oppfølgingen, og 32 svarer prosent svarer at de er fornøyd med rehabiliteringen etter behandlingen.[225]

Det er vesentlig at innbyggernes lovbestemte rett til veiledning, klage og overprøving sikres. Jurister ansatt i kommunen kan forebygge ressurskrevende tvister med innbyggere og andre private aktører. Tilgang til juridisk kompetanse i kommunene er en forutsetning for å oppfylle kravene, og vil styrke befolkningens tillitt til kommunen. For å sikre at alle kommuner har tilgang til juridisk kompetanse, er et forslag at det inngås interkommunalt samarbeid om juriststilling.[226]

- - - - -

8.2 Rettssikkerhet ved ekspropriasjon

Når noen blir tvunget til å gi fra seg eiendomsrett eller rettigheter mot full erstatning kalles det ekspropriasjon. Den som tilegner seg eiendomsretten kalles ekspropriant, mens den som må gi fra seg eiendomsrett og rettigheter kalles ekspropriat. Oftest er det offentlige som staten eller kommunene som eksproprierer eiendom, men også private kan få rett til å ekspropriere.

Lovgivningen bygger på at vedtak om ekspropriasjon først kan skje etter en kvalifisert interesseavveining, gjerne basert på at reguleringsplan eller et konsesjonsvedtak foreligger. Før ekspropriasjonen gjennomføres er hovedregelen at det gjennomføres en skjønnsprosess for fastsettelse av erstatningen, slik at avgivelse av eiendom og utbetaling av erstatning skjer som ytelse mot ytelse. Den som blir utsatt for ekspropriasjon har rett til å få dekket sine kostnader til bistand til å ivareta sine interesser fra

223 Rambøll for Juristforbundet 2020 – respons fra 254 kommuner.
224 Respons Analyse for Juristforbundet 2022.
225 Kreftforeningens pasientforløpsundersøkelse (2022) s. 17.
226 https://www.juristforbundet.no/globalassets/dokumenter/organisasjon/kommune/kommunprosjekt/kommuneundersokelsen.pdf

og med det tidspunkt det varsles om at det er ønskelig å gå til ekspropriasjon. Kostnader som eksempelvis pådras i reguleringsprosessen, kan som utgangspunkt ikke kreves dekket.

I praksis følges ofte den unntaksregel at eksproprianten får tilgang til eiendommen før skjønnet er gjennomført ved forhåndstiltredelse basert på vedtak eller avtale. Flere eksproprianter forsøker å gjennomføre grunnerverv både uavhengig av en reguleringsprosess og før formelle ekspropriasjonsvedtak er fattet, slik at ekspropriasjonsprosessen ikke skal gi forsinkelser. Det kan tenkes at dette kan føre til at kravet til en rettferdig prosess utfordres, for eksempel ved at de som blir berørt ikke får krav på dekning av juridisk bistand. Norges Bondelag ser mange eksempler på at grunneiere ikke får tilstrekkelig informasjon om sine rettigheter i forbindelse med avståelse, herunder retten til å få dekket juridisk bistand. Ekspropriaten har som regel ikke kunnskap om dette på forhånd. Videre kjenner ikke ekspropriaten prinsippene for utmåling av erstatning, noe som gjør at han eller hun ikke har mulighet til å kontrollere om det gis riktig erstatning etter Grunnloven § 105. Økt kompetanse innenfor grunnerverv og grunneiers rettigheter, særlig for mindre aktører som små kommuner, vil bidra til økt rettssikkerhet for grunneier og bedre etterlevelse av Grunnloven § 105.

Ekspropriasjon krever imidlertid et gyldig vedtak, en bred interesseavveining, krav om full erstatning fastsatt av domstolene og krav til dekning av nødvendige juridiske og tekniske kostander. Det antas at dette forbedrer rettssikkerheten.

- - - - -

8.3 Digitalisering og automatisering i skatte- og avgiftsretten

Regjeringens mål er at flere oppgaver skal løses digitalt, og at offentlige tjenester skal oppleves sammenhengende for brukerne på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, blant annet gjennom økt deling og gjenbruk av data.[227] Skatteetatens arbeid for å utvikle tjenester som forenkler rapporteringen for næringslivet og legger til rette for gjenbruk av opplysninger, er i tråd med regjeringens digitaliseringsstrategi.

Digital rapportering og informasjon er avhengig av at IT-systemleverandørene foretar korrekte og nødvendige tilpasninger og oppgraderinger i tide, og med god tid til testing. Digitaliseringsprosesser har vist at næringsdrivende har havnet i situasjoner hvor de ikke har klart å levere korrekte tall i tide på grunn av at IT-systemleverandørene ikke hadde oppgradert sine systemer. Oppgradering av IT-systemer er kompleks og tidkrevende. Det samme gjelder bytte av IT-system. Mange opplever at Skatteetaten i liten grad har kjennskap til den realitet de næringsdrivende står ovenfor. De næringsdrivende opplever at rettssikkerheten ikke er tilstrekkelig ivaretatt ved at endringer blir iverksatt på kort varsel og uten grundig nok utredning på forhånd. Dette medfører at de næringsdrivende ikke får en reell mulighet til å foreta de tilpasninger og rutineendringer som er nødvendig før ikrafttredelse. I den grad de næringsdrivende ikke får en reell mulighet til å teste nye digitale formater kan rapporteringen bli feil på grunn av forhold som ligger utenfor den næringsdrivendes kontroll. Det offentlige praksis må endres på dette punkt, for å ivareta sivilsamfunnets rettssikkerhet.

Samtidig er gjeldende sanksjonsregelverk i skatteforvaltningsloven ikke tilpasset digital rapportering og automatisert saksbehandling. Økt detaljnivå og økt mengde på den informasjon som de næringsdrivende plikter å gi til Skatteetaten øker naturlig nok sjansen for feilopplysninger. Problemstillingen knyttet til forholdet mellom automatiserte vedtak/digital rapportering og gjeldende sanksjonsapparat må utredes nærmere.

- - - - -

8.4 Rettferdige forvaltningsprosesser

Regjeringens forslag 28. september 2022 om grunnrenteskatt innen havbruk høstet bred kritikk. Skatteregler er et sentralt politisk område, men det er viktig med betryggende utredning og prosesser. Forslaget ble fremmet i strid med tidligere politiske avklaringer, saksbehandlingen var

227 Prop 1 LS (2019-2020) kap 17.2.3

begrenset, det er avdekket svikt i det faktiske grunnlaget bl.a. når det gjelder rekkevidde og provenyberegninger og Regjeringen har ikke gjennomført konsekvens-utredninger. Økonomiske fagmiljøer som har uttalt seg, har kritisert innretningen av forslaget. Til tross for et rekordstort antall høringsuttalelser, med kritiske merknader, ble forslaget vedtatt 31. mai 2023 og da med tilbakevirkende kraft til 1. januar 2023. Regjeringen legger også til grunn at kostnadene med å bygge opp biomasse inntil 31. desember 2022 ikke skal gå til fradrag når inntektene fra den samme biomassen kommer til beskatning under nytt skatteregime. Regjeringens utredning av lovvedtaket opp mot tilbakevirknings-forbudet i Grunnloven §§ 97 og 105, og EMK Tilleggs-protokoll 1 artikkel 1 (EMK P1-1) er dels fraværende, dels mangelfull. Det er varslet rettssaker om brudd på virksomheters grunnlovsbeskyttelse og menneske-rettighetsvern. I tillegg kan manglende utredning være i brudd med utredningsinstruksen.

8.5 Saksbehandlingstid i helsesaker

Kreftforeningen og Personskadeforbundet opplever at det er uakseptabelt lang saksbehandlingstid i saker som omhandler helserettslige spørsmål. Dette gjelder både i klagesaker etter pasient- og brukerettighetsloven, hos statsforvalterembetene og i saker om pasientskade-erstatning hos Norsk Pasientskadeerstatning og Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten.

Fordi kapasitet styrer i hvilke saker det åpnes tilsyn i, mener vi også å se en viss ulik praksis hos de ulike stats-forvalterembetene. Dette er uheldig.

For pasientskadesakenes del vil vi særlig trekke frem den lange saksbehandlingstiden i Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten / Pasientskadenemnda. Noe både Sivil-ombudet og 5

Riksrevisjonen6 flere ganger har gitt Helseklage kritikk for. Saksbehandlingstidene er ikke i tråd med forvaltnings-loven. Sivilombudet fant høsten 2022 at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de aller eldste sakene var blitt redusert til 54,1 måneder i mai 2022, og for de 10 prosent eldste på 44,2 måneder.7 Saksbehandlingstiden har gått ned siden da, men Kreftforeningens rettshjelp har flere pågående saker som har ligget i over 24 måneder hos Helseklage.

Kreftforeningens rettshjelpstjeneste som representerer pasienter i disse sakene, erfarer det samme. Mange av våre saker har en liggetid på over 30 måneder hos Helseklage. Dette er uakseptabelt lenge, og utgjør en stor tilleggsbelastning for kreftsyke mennesker. For de terminalsyke pasientene er erfaringen at Helseklage er flinke til å prioritere deres saker, men dette gjelder (heldigvis) bare et fåtall. At lang liggetid før faktisk saksbehandling av saken bekrefter Personskadeforbundet utgjør en meget stor belastning for svært mange.

Enkelte saker blir avgjort av Helseklage i løpet av få måneder, mens andre kan bli liggende i flere år, uten at det er noen grunn til at saken skulle prioriteres. Dette kan gi utslag i den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden til etaten.

Lang saksbehandlingstid fører også til at sakene utvikler seg, noe som kan gjøre dem vanskeligere å behandle. Enten ved at pasientens helsemessige tilstand progredierer, det blir nødvendig med oppdaterte opplysninger eller at pasientens økonomi forverres i fravær av a-kontoutbetalinger og rett erstatning til rett tid. Slik kan man få en «ond sirkel» ved at allerede gamle saker blir eldre fordi saksbehandlingsskritt må gjøres på nytt. Den svært lange saksbehandlingstiden fører også til at mange mennesker gir opp underveis eller velger å ikke klage, fordi de ikke orker å ha saken hengende over seg i mange år. Dette svekker rettssikkerheten til sårbare mennesker som kan ha-, eller har blitt utsatt for svikt i helsevesenet.

Det kan også stilles spørsmål ved om den lange saks-behandlingstiden i seg selv utgjør en hindring for retts-sikkerheten. I mange av sakene Kreftforeningens rettshjelp bistår pasienter i, er pasienten alvorlig kreftsyk. Vi opplever dessverre, for ofte, at pasienten går bort mens saken er til behandling i det offentlige. Mange etater prioriterer saker med dødssyke mennesker, men ofte er det likevel for sent. For disse pasientene og deres pårørende oppleves ikke klagesaksbehandlingen som en troverdig rettssikkerhetsmekanisme.

9

Behandlingen av sivilrettslige konflikter

–

Muligheten til å løse konflikter fredfullt og effektivt gjennom det sivile rettssystemet er en grunnleggende del av en rettsstat. World Justice Project har definert en del mekanismer som må fungere for at systemet som håndterer sivile konflikter skal fungere. Rettssystemet og nødvendig rettshjelp må være tilgjengelig og ha en overkommelig pris, og fungere fritt for diskriminerende mekanismer eller korrupsjon. Rettssaker må gjennomføres uten urimelig forsinkelse og avgjørelsene må kunne iverksettes effektivt. Alternative tvisteløsningsmekanismer må være tilgjengelige, upartiske og effektive.

Befolkningen har et behov for å få avgjort sivile tvister. Mange av disse er av stor velferdsmessig betydning, for eksempel saker om oppsigelse i arbeidsforhold, samvær med barn eller asylsaker. Også saker som i større grad omhandler økonomiske interesser, og/eller der partene primært er næringsdrivende, må få en god domstolsbehandling. Tilgangen på rettferdig og god tvisteløsning i sivile saker skaper ro i samfunnet og gir grunnlag for økonomisk vekst med et næringsliv som kan ha tillit til kontraktene som inngås. Systemet for håndtering av sivile saker er altså viktig for rettsstaten på mange plan.

9.1 Domstolenes tilgjengelighet

Muligheten til domstolsprøving er avgjørende for rettsikkerheten, og er nedfelt i menneskerettighetene[228]. Ethvert stengsel for reell mulighet til domstolsprøving utgjør et rettssikkerhetsproblem. Særlig alvorlig er det dersom ressurssvake grupper i praksis mangler mulighet for å ta sin sak til domstolene.

Domstolskommisjonen viste hvordan gjennomsnittlige sakskostnader nær doblet seg fra 2009 til 2018.[229] En privatperson som tar sin sak til retten må nå regne med å måtte ut med rundt en halv million kroner totalt dersom de taper saken, og i verste fall vesentlig mer.[230]Den reelle muligheten for domstolsprøving er i økende grad en illusjon for store deler av samfunnet. Når antallet sivile saker for domstolene er synkende[231] er det sannsynligvis fordi domstolene har blitt mindre tilgjengelige, ikke fordi behovet har blitt mindre.

En viktig del av domstolenes tilgjengelighet er rettshjelpsordningen[232] som skal sikre personer med begrensede økonomiske ressurser juridisk bistand innen utvalgte saker av stor betydning. Rettshjelpsordningens begrensninger på saksfelt og økonomi betyr imidlertid at de høye sakskostnadene utgjør et vesentlig stengsel for adgangen til domstolene for en stor gruppe mennesker. En annen faktor er ifølge Personskadeforbundet rettshjelpsforsikringene. En av utfordringene er at rettshjelpsdekning som følger med for eksempel innboforsikring og bilansvarsforsikringer fortsatt er begrenset til kroner 100 000, dvs. samme nominelle beløp som for 20 år siden. Kostnadsutviklingen i samfunnet generelt og ikke minst saksomkostninger for domstolsbehandling skulle tilsi at dekning i dag burde ligge på om lag kroner 250 000. I tillegg opererer selskapene med en rekke unntak som ofte utelukker bruk av rettshjelpsdekning, som for eksempel i tvister som gjelder yrkesskader og/eller sikredes erverv mv.

I Juristforbundets samfunnsundersøkelse (2022) svarte 47 prosent at det er likhet for loven– uavhengig av hvor i landet du bor eller hva slags økonomi du har. Dette er en nedgang fra 62 prosent siden 2020. De høye sakskostnadene kombinert med manglende veiledning og rettshjelp kan være noe av grunnen til at tilliten er såpass lav i befolkningen.

Det er tidsbruken i domstolene som primært driver økningen i sakskostnadene.[233] Tidsbruken har vært økende over lengere tid[234], og er langt høyere enn i våre naboland[235]. Endringene i tvisteloven som trådte i kraft desember 2022 tok sikte på å få på plass en mer effektiv rettspleie, det samme var formålet med innføringen av

228 [everyone is entitled to a fair and public hearing] EMK art. 6.1 og SP art. 14.1

229 NOU 2020:11, punkt 24.3

230 Fra Domstolskommisjonens andre delutredning vet vi at median av tilkjente sakskostnader for saker mellom privatpersoner i tingretten var 111 tusen kroner i 2018, noe som kommer i tillegg til egen advokatregning. I tillegg viser samme utredning at over halvparten sakene ankes og at sakskostnadene er vesentlig høyere i Lagmannsretten enn i tingretten. Dette stemmer godt med Ruth Anker Høyers (2016) gjennomgang av sakskostnader for tapende part i Lagmannsretten, som viste at de totale utgiftene ble mellom 300 og 700 tusen kroner i 2015.

231 NOU 2020:11, punkt 5.4

232 Se mer om Rettshjelpsordningen under punkt 9.9

233 Se Advokatforeningens gjennomgang av relevant statistikk på advokatforeningen.no: http://www.advokatforeningen.no/om-advokatforeningen/rettspolitikk/sakskostnader/

234 NOU 2019:17 punkt 8.1

235 NOU 2020:5, punkt 27.5.7, samt Frode Bergrem (2023) «Effektiv saksstyring, konsentrerte og effektive hoved- og ankeforhandlinger i sivile saker – kan vi lære noe av tvistesaksbehandlingen i Danmark og Sverige?» punkt 6.

tvisteloven i sin tid. Mulighetene for mer aktiv saksstyring er til stede i dagens regelverk, men ser foreløpig ikke ut til å brukes i særlig stor utstrekning. Advokatforeningen har tidligere spilt inn at deler av tvistelovens muligheter for effektivisering av saksgjennomføringen, deriblant spissing av sakene, økt bruk av skriftlighet og mer begrenset ankebehandling, bør gjøres obligatorisk for enkelte sakstyper.

Med unntak av småkravsprosess, er dagens regelverk basert på «one size fits all». Mye tyder derimot på at mange saker tar for lang tid, og at andre saker tilstrekkelig belyst på et tidlig stadium i saken. Skal domstolene opprettholde sin relevans både for privatpersoner med begrenset betalingsevne, og for næringslivet som i økende grad søker alternative tvisteløsningsmekanismer, er det viktig med en differensiering.

Domstolsadministrasjone etablerte felleskap med Dommerforeningen og Advokatforeningen en arbeidsgruppe som utarbeidet nye rutiner for behandling av sivile saker i domstolene. De nye retningslinjene kom i 2024.[236]

- - - - -

9.2 Saksbehandlingstid i forvaltningen

En grunnleggende forutsetning for at rettsstaten skal fungere, er at tvister kan løses innen rimelig tid. I tilfeller der det tar for lang tid før saker løses, oppleves rettsstaten som lite fungerende og som et dårlig alternativ for å løse sivile tvister. Det er viktig at saksbehandlingstidene i forvaltningen, i tvisteløsningsorganer og i domstolene holdes på et akseptabelt nivå. Dette er ikke alltid tilfellet.

Sivilombudets klagesaker har avdekket at særlig vergemålssaker, utlendingsrettslige saker og plan- og bygningssaker ikke gjennomgående behandles innen rimelige frister.[237]

Lang saksbehandlingstid skaper uforutsigbarhet og unødvendig belastning for de som venter på avgjørelse i sin sak. I tillegg kan lang saksbehandlingstid føre til at situasjonen til den det gjelder endres, samtidig som saken er under behandling. Det er uheldig når lang saksbehandlingstid fører til at vedtaket fattes på uriktig grunnlag. Dette gjelder spesielt i trygdesaker, hvor det i ettertid kan komme tilbakebetalingskrav som det løper renter på.

Det har blitt påpekt av Jussbuss at det oppleves en variasjon i saksbehandlingstider i utlendingsforvaltningen, eksempelvis at utvisningssaker behandles mer effektivt enn familieinnvandringssaker. Det påpekes likevel at saksbehandlingstiden i utlendingsforvaltningen på generelt grunnlag er lengre enn hva som er rimelig å forvente. NOAS har trukket frem at det for øyeblikket er mer enn 400 tilbakekallsaker som har vært til behandling i mer enn fem år. Lang saksbehandlingstid er særlig problematisk i slike saker, som er av stor personlig betydning for den enkelte og dens familie.

En særlig utfordring Jussformidlingen påpeker i tilknytning til lang saksbehandlingstid, er at klagebehandlingen ofte overlapper med tidspunktet søknaden skal få virkning. Dette gjelder spesielt i utlendingssaker, og klagebehandlingen av avslag på søknader om midlertidig oppholdstillatelse. For arbeidstillatelse stiller loven eksempelvis krav til at det foreligger et arbeidstilbud med en startdato. Det samme gjelder for studietillatelse, der det må foreligge opptak til studier og en dato for når studiene skal starte. Disse startdatoene vil som oftest ikke være mer enn et par måneder i forveien, og dersom søkeren skal klage vil klagebehandlingen per dags dato som hovedregel overstige tidsrommet. Mens klagen behandles kan ikke søkeren begynne å arbeide eller studere, og formålet bak søknaden om oppholdstillatelse vil dermed ikke kunne oppnås når klageprosessen tar så lang tid. Dette gjør at klageprosessen i realiteten er uten virkning, og mange søkere frafaller kravene sine.

Norges Bondelag har erfart saksbehandlingstid på nesten ett år i klagesaker om erstatning for utgifter etter sanering etter dyresykdom. Slike saker har normalt stor velferdsmessig og økonomisk betydning for bonden. En slik saksbehandlingstid gjør at bonden, og ikke minst bønder i etableringsfasen, risikerer å gå konkurs i påvente av endelig vedtak i forvaltningssaken.

Det er imidlertid viktig å understreke at behovet for effektiv saksbehandling må avveies mot plikten forvaltningen har til å opplyse saken på en forsvarlig måte.

236 https://www.advokatbladet.no/retningslinjer-for-sivile-saker/na-kommer-nye-retningslinjer-for-behandling-av-sivile-saker/211817

237 Sivilombudets årsrapport for 2020, side 12.

En av årsakene til at det er lang saksbehandlingstid i forvaltningen kan ligge i samhandlingen mellom ulike forvaltningsorganer. Jussbuss erfarer at det kan ta opptil seks måneder fra UDI sender over saksdokumenter til et annet forvaltningsorgan som skal behandle saken. En konsekvens av dette er at saksbehandlingstiden overstiger normal estimert saksbehandlingstid med en betydelig periode.

Rimelig saksbehandlingstid er viktig for å opprettholde tilliten til rettsstaten. Avhjelpende tiltak kan være at det skjer en mer løpende kommunikasjon mellom saksbehandler og søker, samt at forvaltningsorganene gis gode muligheter for samhandling.

Norges Bondelag erfarer at ikke finnes tilstrekkelig effektive rettsmidler mot for lang saksbehandlingstid. Sivilombudet kan riktig nok føre kontroll med forvaltningen, medregnet kravene til saksbehandlingstid, men slik at dette normalt ikke får rettslige konsekvenser i den enkelte sak. Regelverket bør endres, slik at det gis absolutte frister i saker av særlig stor velferdsmessig eller økonomisk betydning for den enkelte. For at slike frister skal ha effekt, bør det innføres sanksjoner ved fristbrudd fra forvaltningen.

- - - - -

9.3 Utfordringer ved forvaltningens veiledningsplikt

Forvaltningens veiledningsplikt innebærer at forvaltningsorganene skal veilede borgerne innenfor sitt saksområde, både på forespørsel og på eget tiltak. Formålet er å gi borgeren mulighet til å ivareta sine interesser på best mulig måte. Bare 35 prosent av befolkningen vet at saksbehandlere i offentlige etater har plikt til å gi juridisk veiledning i den enkeltes sak.[238]

Forvaltningens veiledningsplikt skal være en rettssikkerhetsgaranti. Veiledningsplikten er også bakgrunnen for at det ikke gis fri rettshjelp til borgerne på de fleste forvaltningsrettslige områder. Omfanget av forvaltningens veiledning er imidlertid begrenset i lov av det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg veiledningsoppgaver. Når veiledningsplikten skal fungere som en slags erstatning for fri rettshjelp på forvaltningsrettslige områder, er det viktig at denne plikten gjennomføres og tas på alvor av forvaltningen selv.

Flere sivilsamfunnsorganisasjoner erfarer at veiledningsplikten ikke fungerer etter sin hensikt. Det oppleves en rekke tilfeller av varierende, manglende og/eller utilstrekkelig veiledningsplikt som medfører at borgeren står i fare for å lide rettstap. I forlengelsen av dette bemerkes også at forvaltningens vedtak i mange tilfeller lider av mangelfulle begrunnelser og fremmedgjørende språk. Mange vedtak bærer preg av standardformuleringer og fremstår som at det ikke er gjort en tilstrekkelig vurdering av den gjeldende sak. Dette undergraver klagerens muligheter til å imøtegå vedtaket.

Det er en viktig rettssikkerhetsgaranti å forstå sin egen rettssituasjon, herunder hvilke rettigheter og plikter man har. Særlig i utlendingssaker sliter flere med å forstå innholdet i vedtakene grunnet språkbarrierer, ettersom utlendingsforvaltningens vedtak kun gis på norsk eller engelsk. Det burde tilfalle forvaltningen, og ikke sivilsamfunnsorganisasjoner, å sørge for at borgerne forstår innholdet i vedtak som gjelder viktige livsområder.

- - - - -

9.4 Rettssikkerhetsutfordringer i Utlendingsnemnda

Svekket rettssikkerhet i Utlendingsnemnda (UNE) omtales i flere utredninger og evalueringer. Graverutvalgets utredning fra mars 2017 fremhever to svakheter ved dagens klageordning for asylsaker: Mangel på kontradiksjon og mangel på muntlighet.[239]

Kontradiksjon er et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp, som innebærer at utlendingen skal gis mulighet til å imøtegå UNEs argumenter og fremstilling av saken. Eksempelvis vurderer UNE i en del asylsaker andre forhold enn UDI, uten at asylsøkeren får anledning til å

238 Respons Analyse for Juristforbundet 2022.

239 NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder? — Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker (tilgjengelig fra: NOU 2017: 8 - regjeringen.no).

uttale seg om de nye vurderingene. Manglende kontradiksjon er spesielt alvorlig i asylsaker, der et uriktig vedtak kan bety at Norge returnerer mennesker til forfølgelse – i strid med internasjonale forpliktelser.

Muligheten til muntlig høring er viktig for opplevd og reell rettssikkerhet. Muntlig forklaring er viktig for å opplyse saken, og bidrar til at det fattes riktige vedtak. Dette blir særlig viktig fordi utlendingen svært sjelden har økonomi til å anke avgjørelsen videre til domstolene for overprøving av forvaltningens vedtak. I realiteten blir UNE siste instans for denne gruppen. Det er problematisk, spesielt sett hen til at omtrent halvparten av sakene som faktisk ble tatt til retten i 2022 ble omgjort av domstolene.[240]

I klagebehandlingen på utlendingsrettens område finnes det i Norge ingen særdomstol eller reell topartsprosess. Formålet med UNE var i utgangspunktet at det i større grad skulle være et domstollignende organ, og at det skulle bidra til mer muntlighet og kontradiksjon.

I 2023 ble kun 6,6 % av asylsakene behandlet i nemndmøte.[241, 242] I familieinnvandringssaker fikk under 1 prosent mulighet til muntlig forklaring.[243]

Ifølge FNs barnekonvensjon har barn rett til å bli hørt, og rett til at barnets beste skal vurderes og vektlegges i saker som angår dem. Flere sivilsamfunnsorganisasjoner erfarer likevel at det er få barn som blir gitt muligheten til å bli hørt direkte i saksbehandlingen, dette gjelder spesielt i asyl- og utvisningssaker.

En særdomstol vil være den beste løsningen for klagebehandling på utlendingsrettens område. Et godt skritt på veien for å sikre full kontradiksjon og muntlig høring, er å innføre en topartsprosess i UNE – som man har i de tilsvarende klageorganene i både Danmark og Sverige. En reell topartsprosess innebærer at førsteinstans i asylsaker, UDI, møter asylsøkeren og hans/hennes advokat som motparter i UNE. Da vil UDI kunne spørres ut om sitt avslag av både UNE og asylsøkeren/advokaten.

- - - - -

9.5 Rettssikkerhetsutfordringer i diskrimineringssaker

Diskrimineringsnemnda skal være et alternativ til domstolsbehandling i saker om diskriminering og trakassering, og spiller en viktig rolle i rettsutviklingen. Det er imidlertid utfordringer knyttet til behandlingen av diskrimineringssaker i nemnda.

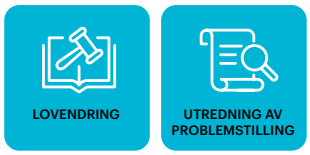
Hovedregelen er skriftlig klageprosess. Skriftlig saksbehandling kan gjøre det vanskeligere for enkeltpersoner å få håndhevet saker om diskriminering.[244] Det kan være utfordrende å utforme klagen selv på en måte som treffer regelverkets inngang godt nok. Viktig informasjon utelates om sakens faktum, og det er en fare for at klagere ikke tar med relevante krav om erstatning og oppreising.[245]

Videre er det en høy andel av saker som av ulike grunner blir avvist, henlagt eller avsluttet uten avgjørelse i Diskrimineringsnemnda. Dessuten er nemndas myndighet og sanksjonsmuligheter svært begrenset. Dette vanskeliggjør borgerens mulighet til å få håndhevet sine rettigheter.

Kultur- og likestillingsdepartementet har igangsatt en gjennomgang av håndhevingsapparatet for et styrket diskrimineringsvern.[246] Det er ikke fastslått når dette arbeidet vil være gjennomført.

240 https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/dwGbMo/une-tapte-nesten-halvparten-av-rettssakene-i-fjor-en-altfor-hoey-tapsprosent
241 arsrapport-une-2023-nynorsk.pdf
242 Utlendingsnemnda, *Årsrapport 2021* (tilgjengelig fra: Utlendingsnemnda årsrapport 2021 (une.no)).
243 https://www.une.no/statistikk/familieinnvandring/
244 https://doi.org/10.18261/nnt.39.2.5
245 https://doi.org/10.18261/nnt.39.2.5
246 https://www.diskrimineringsnemnda.no/media/ypdnzaa2/tildelingsbrev-for-2024.pdf

FNs Kvinnekomité reiste våren 2023 bekymringer om det høye antallet avvisninger i nemnda, og at saker om seksuell trakassering ikke har rett på fri rettshjelp.[247] Komiteen anbefaler Norge å innta et kjønnsperspektiv i utvidelsen av fri rettshjelpsordningen.[248] Dette utdypes nærmere i rettsstatsmeldingens punkt 9.13.



- - - - -

9.6 Rettssikkerhetsutfordringer i forliksrådet

Forliksrådet er ment å være et lavterskel tvisteløsningsorgan, som raskt og effektivt skal kunne avgjøre tvister. Som følge av kostnadsnivået i domstolene er forliksrådet for mange den eneste tilgjengelige tvisteløsningsarenaen. Det er grunn til å spørre om forliksrådene fungerer etter sin hensikt og i tilstrekkelig grad ivaretar rettssikkerheten.

En forutsetning for at tvisteløsning skal skje på bakgrunn av rettsregler, og ikke den enkeltes rettsfølelse og frie skjønn, er at medlemmene i forliksrådet har juridisk kompetanse. Forliksrådets medlemmer har ingen formell juridisk kompetanse. Mange opplever å bli presset til å inngå forlik som ikke harmonerer med sakens rettslige stilling. Problemstillingen kommer på spissen i saker hvor styrkeforholdet mellom partene er skjevt, og den svake parten føler seg presset til å inngå et forlik i situasjoner hvor hans/hennes lovbestemte rettigheter tilsier et langt gunstigere resultat. Bare 4 prosent av forliksrådets saker i 2018 endte med avsagt dom etter rettsmøte.[249]

Ved fraværstilfeller fungerer forliksrådet som et rent mellomledd til tvangsgrunnlag for kravene, ved at det blir avsagt fraværsdom. Det får store konsekvenser for skyldnerne, som ikke nødvendigvis får tilstrekkelig veiledning om den rettslige betydningen. Ressurssvake skyldnere kan ende opp med en tvangskraftig dom, uten rettslig prøving av kravet eller kontradiksjon. Dette er kritisert i forbindelse med falske inkassokrav som er tatt til forliksrådet.[250] Videre utgjør svindelsaker en særlig utfordring ved at det kan bli avsagt fraværsdom hvor den som eksempelvis har tatt opp lån i en annens navn også har mottatt kjennelsen fra forliksrådet. Det fører til at flere ikke er klar over at det foreligger en rettskraftig fraværsdom mot dem. Dette blir ofte ikke oppdaget før det har gått måneder eller år etter fraværsdommen ble avsagt.

Uriktige fraværsdommer kan få store konsekvenser for den det gjelder, spesielt sett hen til nyere rettspraksis hvor mulighetene for oppfriskning ved fraværsdom i forliksrådet har blitt begrenset.[251]

Forliksrådet skal legge til rette for mekling mellom partene. Det er likevel ingen krav om at medlemmene i forliksrådet har meklingskompetanse. Mekling fører sjeldent frem: kun 6 prosent av forliksrådets saker i 2018 endte med forlik.[252] Det er videre problematisk at samme medlemmer av forliksrådet opptrer som både mekler og dommer, hvilket også strider med tvistelovens ordning ved rettsmekling.

Videre var gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved utgangen av oktober 2021 på 107 dager.[253] Det er problematisk fordi parten som er innklaget kan begjære saken innstilt dersom det går mer enn tre måneder fra forkynning av forliksklage til rettsmøtet.

Det bemerkes også at forliksrådet avsier så standardiserte domsavsigelser at de kan være i strid med Norges forpliktelser etter EMK. Standardiserte begrunnelser kan krenke borgernes rett til en rettferdig rettergang. Det ble påpekt så tidlig som i 2001.[254] Praksisen har ikke blitt utredet eller fulgt opp.

247 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCEDAW%2FCOC%2FNOR%2F51817&Lang=en
248 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCEDAW%2FCOC%2FNOR%2F51817&Lang=en
249 Prop. 133 L (2018-2019) s.31 under punkt 7.2.
250 Forliksrådet kan bli en gjeldsfelle | ABC Nyheter
251 Se særlig HR-2022-2469-A.
252 Prop. 133 L (2018-2019) s.31 under punkt 7.2.
253 2. Komiteens merknader – stortinget.no under kap. 414 Forliksråd og andre domsutgifter
254 NOU: 2001: 32 bind A s.278.

Det er viktig for rettssikkerheten at forvaltningen tilbyr en tilfredsstillende veiledningsplikt, blant annet ved å være tilgjengelig for spørsmål. I denne sammenheng har enkelte påpekt at forliksrådets ringetider er korte, og at innringere ikke alltid får svar, selv om man ringer innenfor oppgitte ringetider.

- - - - -

9.7 Rettssikkerhet for studenter

For å sikre samfunnets tillit til utdanning og utdanningsinstitusjonenes integritet bør universitetene og høyskolene ha gode rutiner og systemer for å ivareta studenters rettsikkerhet. Dette anses ikke i strid med, men grunnleggende sett en del av den akademiske friheten. Det siste halvåret har vi hørt mange historier om studenter som anklages, dømmes og sanksjoneres for fusk i høyere utdanning, og et større søksmål for angivelige brudd på retten til godkjenning av ekstern utdanning. Felles for flere av sakene som har fått oppmerksomhet i media er et utydelig regelverk som praktiseres ulikt blant utdanningsinstitusjonene. Dette synes å ha ført til uforholdsmessig strenge reaksjoner i mange tilfeller samtidig som studenter blir utsatt for lange og krevende prosesser.

Studenter som er mistenkt for fusk må sikres et bedre rettsvern, god oppfølging og rask behandling. Det er videre viktig at en student som er mistenkt for fusk ikke imot eget ønske holdes tilbake i studieløpet før saken er ferdigbehandlet. Norsk studentorganisasjon (NSO) har spilt inn at studentene også bør få dekket advokatutgifter fullt ut, uavhengig av sakens utfall, av utdanningsinstitusjonen.

Klagenemndene har ikke fungert bra nok som effektive garantister for studenters rettsikkerhet. Vedtak fattet av klagenemndene ved de enkelte institusjonene publiseres ikke offentlig, og er i praksis ikke etterprøvbare. Flere grunnleggende studentrettigheter nedfelt i universitets- og høyskoleloven faller utenfor de nasjonale klagenemdenes virkeområder, og har hittil ikke blitt prøvd for domstolene. Det rettslige innholdet i flere sentrale studentrettigheter er uavklart, og det mangler systemer for å sikre enhetlig praktisering av disse rettighetene på tvers av institusjonene.

Institusjonene har ansvar for å sørge for at studentene er kjent med sine rettigheter og plikter i vurderingssituasjoner, og at egne ansatte ivaretar disse. Det kan være krevende å sette seg inn i omfattende regelverk, som også varierer mellom utdanningsinstitusjonene. Institusjonene må anerkjenne behovet og bruke ressurser på å gjøre studentene trygge, både ved studiestart og knyttet til hva som er tillatt ved hver enkelt vurdering.

I både fuske- og godkjenningssaker opplever studenter at saksbehandlingen og vurderingen er ulik, avhengig av hvor du studerer, til tross for at sakens innhold er lik. En mulig løsning er å utarbeide enhetlige nasjonale veiledere for institusjonenes behandling av fuske- og godkjenningssaker, samt en felles definisjon av begrepene «fusk», og «betydelige forskjeller» ved godkjenning av utdanning. Lovgiver bør for eksempel gi en definisjon av fusk som samsvarer bedre med alminnelig språkbruk og akademiske etiske normer, hvor uredelighet eller uhederlig atferd er sentralt, jf. LG-2014-28536. I dag kan nesten ethvert objektivt regelbrudd få store og uforutsigelige konsekvenser. At Høyesterett i en dom fra 2015 – HR-2015-1875-A – gikk langt i å løsrive fuskebegrepet fra krav om subjektiv uredelighet eller uhederlig atferd, i strid med en naturlig forståelse av lovens ordlyd («fusk») og dermed også i et tvilsomt forhold til legalitetsprinsippet, fritar ikke lovgiver fra sin oppgave i en demokratisk rettsstat.

Regjeringen har foreslått flere endringer i universitets- og høyskoleloven, hvor målet har vært å sikre et mer forståelig og tilgjengelig regelverk. Den reviderte loven skal blant annet medføre en mer nyansert tilnærming til gjenbruk av eget arbeid. I pressemeldingen av 16. juni 2023 ble det blant annet trukket frem at hva som regnes som fusk også vil kunne endre seg med ny teknologi, og at det er viktig at sektoren samarbeider om å utvikle felles forståelse og praksis. Men det savnes som nevnt en definisjon av fusk som knytter vurderingene nærmere opp mot vanlig språkbruk og akademiske normer. Det er også viktig med en tilsvarende avklaring fra lovgiver om når forskjeller mellom norske og utenlandske utdanninger er så «betydelige» at søknader om godkjenning skal avslås, og hvilke kompenserende tiltak som da må tilbys.

- - - - -

9.8 Rettssikkerhetsutfordringer i kommunene

Et forvaltningsområde hvor lovanvendelsen skjer lokalt i kommunene og kompetansen etter loven stort sett er lagt til politiske organer, er avgjørelser etter plan- og bygningsloven. Kompetansen delegeres i praksis i større eller mindre grad videre til kommunenes administrasjoner/rådmenn/kommunedirektører. Til syvende og sist er det imidlertid lokalpolitikere som avgjør saker lokalt. I hvilken grad administrasjon og kommunedirektører evner, vil og kan korrigere politiske utvalgs feil varierer stort.

Den enkelte har mulighet til å løfte sin sak til Statsforvalteren for vurdering. Hos Statsforvalteren gjøres imidlertid ofte sjablongvurderinger med meget knappe vurderinger av faktum og subsumsjon i den konkrete saken. Klare anførsler i klagene drøftes ofte ikke. To-instansbehandlingen og Statsforvalteren er en meget begrenset garanti for den enkeltes rettssikkerhet.

Man kan på toppen av to-instansbehandlingen begjære omgjøring til departementet eller bringe saken inn for Sivilombudet. Nåløyet er forholdsvis trangt. Verken departement eller Sivilombud har ressurser til å behandle alle de klagesakene som med tanke på rettssikkerheten hadde fortjent en nærmere vurdering.

- - - - -

9.9 Ordningen for offentlig støttet rettshjelp

Det er avgjørende for en velfungerende rettsstat at man har en offentlig rettshjelpsordning som sikrer et minimum av juridisk bistand for de med behov, men som ikke kan prioritere å dekke kostnadene forbundet med slik bistand selv.

Rettshjelpsutvalget[255] foreslo at alle med betalingsevne under fem ganger folketrygdens grunnbeløp skulle få støtte til juridisk bistand i saker av stor betydning. Regjeringen fulgte dette opp i form av en proposisjon[256] med endringer i rettshjelpsloven sommeren 2023. Departementet anslår at en tredjedel av befolkningen vil oppfylle de økonomiske vilkårene for støtte dersom innholdet i proposisjonen blir vedtatt. Andelen som kvalifiserte var 8 prosent i 2018, men har økt til omtrent 16 prosent i 2023 grunnet økninger i inntektsgrensen under nåværende r egjering. Forslaget i proposisjonen innebærer at inntektsgrensen skal kobles opp mot folketrygdens grunnbeløp, for å unngå at inntektsgrensene gradvis svekkes hvert år – slik situasjonen har vært siden rettshjelpslovens innføring. Forslaget innebærer også at betalingsevne skal ta hensyn til blant annet forsørgerbyrde, noe som har vært et viktig ankepunkt mot den tidligere ordningen. Gjeldsbyrde og geografiske forskjeller i boligkostnader skal imidlertid ikke hensyntas. Detaljene i forslaget, blant annet når det gjelder størrelsen på egenandeler og utregningen av betalingsevne, er satt til forskrift og ikke klart i skrivende stund.

Departementet har i høringsnotat av 04.06.24 kommet med forslag til endringer av rettshjelpsforskriften angående modellen for økonomisk behovsprøving. Overordnet sett bidrar de foreslåtte endringene til at de med lavest inntekt og formue får dekket en større andel av kostnadene, noe som vil resultere i en mer rettferdig fordeling.

En svakhet ved forslaget er imidlertid at beregningen av betalingsevne ikke gjenspeiler store gjeldsbyrder. Dette kan tas hensyn til gjennom et selvstendig fradrag for renteutgifter for usikret gjeld, som ble foreslått av Rettshjelpsutvalget i NOU 2020: 5 (Likhet for loven).

Videre foreslår departementet å innføre en gradering av fradrag for hvert enkelt barn og at det ikke gis fradrag for flere enn tre barn. Det er ikke belegg for å påstå at flere barn medfører så betydelige stordriftsfordeler at det ikke skal gis ytterligere fradrag.

Videre er det foreslått at søknad om fri rettshjelp skal skje gjennom en digital søkerportal. Det er problematisk at det etter høringsnotatet må foreligge «særlige grunner» for å sende søknad om fri rettshjelp fysisk. Dette forslaget vil gjøre det vanskeligere for ikke-digitale borgere å få rettshjelpen de har krav på.

Rettshjelpsutvalgets forslag omhandlet imidlertid mer enn de økonomiske vilkårene for rettshjelp – det ble foreslått en rekke endringer i hvilke saksfelt som kvalifiserer for støtte, samt hvor mange timer støtte mottakerne kan få i hver sak. Disse forslagene er foreløpig ikke fulgt opp av regjeringen. Flere deloppfølginger av Rettshjelpsutvalgets utredning er imidlertid varslet.

255 NOU 2020:5
256 Prop. 124L (2022-2023)

Et problem med dagens rettshjelpsordning er de strenge vilkårene for saksfelt, samt de begrensede stykkprisene for rådgivning utenfor domstolene. Resultatet er at sammensatte sakskompleks av stor betydning for den enkelte ofte ikke kvalifiserer for rettshjelp, og at saker hvor rettshjelp gis gjerne er saker som havner i domstolene. For eksempel gis det rettshjelp i saker om urettmessig oppsigelse eller avslag etter folketrygdloven, men ikke i saker om manglende lønnsutbetaling eller avslag på sosialhjelp, selv om sakene er svært like både i tematikk og alvorlighetsgrad. Videre er rettshjelpen som gis i eksempelvis utlendingssaker så begrenset at det er umulig for advokaten å sette seg tilstrekkelig inn i saken uten å risikere en vesentlig grad av gratisarbeid. Innen andre saksfelt gis det så få timer på rådgivningsstadiet at man i praksis må ta saken til domstolene for å få en forsvarlig mengde advokatbistand – noe som innebærer at saker som kunne vært løst på et tidligere stadium ender med å eskalere.

Mange saker av stor betydning for den enkelte, som i dag ikke kvalifiserer for rettshjelp, kunne blitt løst på et tidlig stadium med relativt lite juridisk bistand. Disse utfordringene belyses blant annet i rapporten «Tilgang til tvisteløsning og rettshjelp»[257]. Rapporten avdekker et stort udekket rettshjelpsbehov og viser hvordan slike behov oppstår i langt flere situasjoner enn de som krever domstolsbehandling. Rapporten anbefaler at det etableres en samlet rettshjelpstjeneste som kan bidra til at rettslige spørsmål identifiseres og avklares så tidlig som mulig. Departementet ferdigstilte sommeren 2023 en utredning av førstelinjetjeneste innen rettshjelp. Utredningen foreslår en advokatbasert ordning med en times gratis rettshjelp til alle[258]. Advokatforeningen har analysert den geografiske spredningen av allmenadvokater og undersøkt deres vilje til å delta i en førstelinjetjeneste, rapporten viser hvordan advokater i hele landet står klare til å bidra i en eventuell ny ordning.[259]

Det udekkede rettshjelpsbehovet som eksisterer på grunn av dagens mangelfulle offentlige rettshjelpsordning, er forsøkt dekket av rettshjelptiltak basert på frivillighet. Rettshjelptiltakene driftes imidlertid på små og usikre marginer, og har ikke tilstrekkelig utbredelse til å dekke hele landet. Rettshjelptiltakene har en viktig funksjon som en sikkerhetsventil for saker som faller utenfor rettshjelpsordningen, samt som en rettspolitisk aktør med erfaringen som kreves for å si noe om kvaliteten på den offentlige ordningen. De viktige rettssikkerhetsgarantiene som rettshjelpsordningen utgjør kan ikke og skal ikke sikres av frivillighet alene, men ordningen er avhengig av idealistiske aktører med forutsigbare rammevilkår for å kunne fungere optimalt.

Siden forrige rettsstatsmelding har lovendringen om økonomisk beregningsmodell for fri rettshjelp blitt vedtatt, se Endringslov til rettshjelploven (LOV-2023-12-20-109).

- - - - -

9.10 Manglende tilgang på rettshjelp for fanger

Fanger kan under soning bli utsatt for svært inngripende tiltak fra kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen har blant annet utstrakte hjemler til å benytte seg av tvangsmidler overfor innsatte. De færreste innsatte har råd til advokat. Til tross for dette er rettshjelp under soning ikke prioritert i rettshjelpsloven.

De fleste fengsler har ordninger med kontaktbetjent. Vedkommende skal være et bindeledd mellom fangen og fengslet, og blant annet bistå med råd og hjelpe til med å skrive søknader. På enkelte områder kan derfor kontaktbetjenten være en rettshjelper for fangen. Det er imidlertid problematisk at kontaktbetjenten har en dobbeltrolle – vedkommende skal hjelpe fangen, men er også den som kan utøve tvang og makt. Kontaktbetjenten har heller ikke juridisk kompetanse. Flere fanger forteller om kontaktbetjenter som er fraværende, og som ikke har tid til å svare på spørsmålene deres. Ordningen slik den er i dag fungerer altså ikke etter sin hensikt. Fanger bør derfor i større grad sikres uavhengig rettshjelp.

I henhold til rundskriv KDI 1/2023 skal innsatte ikke betale for å ringe til rettshjelpstiltak, som Jussbuss, Jussformidlingen, Jusshjelpa, Jurk, Ung rettshjelp, Rettshjelpsentralen og Gatejuristen.4 Jussbuss erfarer imidlertid at det er flere fengsler som ikke er klar over

257 Rapporten (2022) er skrevet av advokat Tonje Lilaas Larsen på oppdrag fra Juristforbundet og Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo.

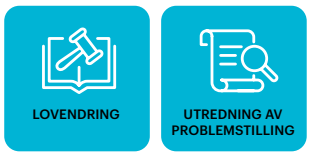
258 https://www.regjeringen.no/contentassets/8681ab22e0ab4c25a1f71c39b2d9383e/no/pdfs/forstelinjetjeneste-for-rettshjelp.pdf

259 «Advokater klare for innsats – En mulighetsstudie for førstelinjetjeneste» Advokatforeningen (2023)

dette regelverket, hvilket medfører at innsatte må betale for å ringe Jussbuss. Denne lovstridige praksisen er svært kritikkverdig. Alle innsatte må kunne snakke med rettshjelptiltakene uavhengig av ringekvoten i tråd med KDIs rundskriv.

I tillegg viste utredningen om førstelinjetjeneste for rettshjelp at rettshjelpbehovet til de innsatte i liten grad kunne dekkes av eksisterende rettshjelpstilbud og kun én prosent av sakene var prioriterte saker etter rettshjelploven.[260] Det er derfor positivt at det skal etableres en advokatordning i norske fengsler fra 1. januar 2025. Det er imidlertid viktig at advokatordningen utformes på en måte som sikrer de innsatte den rettshjelpen de har behov for.

For å lykkes med det er det for det første viktig at advokatordningen gir rådgivning i alle saker. Dette vil gjøre det enklere for staten å sikre overholdelse av loven, hvilket bidrar til økt tillit og rettssikkerhet for de innsatte. For det andre må advokatordningen vurdere søknads- og klagebistand i saker om isolasjon, tvangsbruk, prøveløslatelse, helse og kontakt med nærstående. Dette er saker som er av stor betydning og rammer mange innsatte. For det tredje er det viktig at advokatene gis et skjønn til å vurdere ytterligere rettslig bistand i andre saker som er av stor velferdsmessig betydning og/eller om det er en reell sjanse for medhold. For det fjerde bør Tilsynsrådet kunne anbefale saker overfor advokatordningen. Søknads- og klagebistand i saker anbefalt av Tilsynsrådet burde vurderes, uavhengig av de positivt avgrensede saksområdene.



- - - - -

9.11 Begrenset rettshjelp i utlendingssaker

Antall timer gratis rettshjelp (fritt rettsråd) i utlendingssaker er for lite til å sikre grunnleggende rettssikkerhet. Antall timer fritt rettsråd reguleres i stykkprisforskriften.[261] Det gis for eksempel bare fem timers gratis rettshjelp i en vanlig asylsak, dersom UDI har fattet vedtak om avslag i saken. I løpet av denne tiden skal advokaten sette seg inn i saken, snakke med klienten – oftest med tolk, innhente nødvendig informasjon, utrede juridiske og landfaglige problemstillinger, skrive klagen og informere klient om utfallet. Antall timer fritt rettsråd i utlendingssaker må økes, i tråd med Rettshjelpsutvalgets anbefalinger.

I utvisningssaker som omhandler brudd på utlendingsloven gis tre timer rettshjelp før UDI fatter vedtak, og ved klage til UNE gis én ekstra time rettshjelp. Antall rettshjelpstimer er for lavt til å ivareta rettssikkerheten. Ofte vil utvisningssaken være knyttet til tidligere asylsøknad eller annen søknad om oppholdstillatelse, som advokaten må gjøre seg kjent med. Selv om utvisningssaker der utledningen har mindreårige barn som er bosatt i Norge og som er norske borgere eler har oppholdstillatelse eller oppholdsrett i Norge har et utvidet antall timer, er det fortsatt for lavt.

I saker der det er behov for tolk utvides ikke antallet timer til fri rettshjelp. Fordi det er mer tidkrevende med tolk innebærer det at det gis mindre rettshjelp innenfor rammene som er satt – eller at advokaten i realiteten jobber gratis.

I saker om utvisning ved brudd på straffeloven gis ikke gratis rettshjelp, til tross for at konsekvensene er like inngripende for den enkelte. Det erfares at rettshjelp ofte er av avgjørende betydning. Flere saker byr på krevende vurderinger, og det kan være vanskelig å manøvrere i unntaksbestemmelsene. I tillegg er utlendingsretten dynamisk.

Det truer rettssikkerheten at asylsøkere bare unntaksvis gis fri sakførsel i forbindelse med domstolsprøving av asylsaken. De aller fleste asylsøkere har derfor ingen mulighet til å få saken prøvd for retten.

Behovet for domstolsprøving vises tydelig ved at NOAS' domstolsprosjekt har vunnet frem i 56 % av sakene siden det ble etablert i 2015. I 2023 vant prosjektet frem i 67 % av sakene.

260 Larsen, Tonje Lilaas og Tønnessen, Ida. *Førstelinjetjeneste for rettshjelp, Utredning fra arbeidsgruppen nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet*. Oslo: 2023. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forstelinjetjeneste-for-rettshjelp/id2987353/

261 Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-12-1442

Det er fremmet forslag om endringer i utlendingsforskriften som innebærer å gi adgang til fritt rettsråd i saker som behandles for stornemnd i UNE, dersom det innføres personlig oppmøte i disse.[262] Det er også foreslått oppjustering av salærsatsen i forbindelse med dette. Selv om dette hadde vært en positiv utvidelse av adgangen til rettshjelp i utlendingssaker, er det svært få saker som behandles for stornemnd i UNE hvert år. For eksempel ble kun tre saker avgjort i stornemnd i 2022, og i 2023 ble ingen saker avgjort i stornemnd.[263, 264] Det er en mye større andel utlendingssaker som bør få adgang på gratis rettshjelp, og at antall timer bør utvides.

- - - - -

9.12 Barns rettigheter i utvisningssaker

Ifølge FNs barnekonvensjon artikkel 3 og Grunnloven § 104, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Hensynet til barnets beste ivaretas allikevel ikke godt nok i saker der en av foreldrene vurderes utvist.

Et vedtak om utvisning innebærer et forbud mot senere innreise i landet. Innreiseforbudet kan være varig eller for ett eller flere år. Grunnlaget for utvisning er lovovertredelser, for eksempel brudd på utlendingsloven eller straffeloven. I tilfeller der den som utvises har barn i Norge, kan utvisningen føre til familiesplittelse.

Et relasjonsbrudd ved adskillelse fra en omsorgsperson kan være traumatiserende for barn.[265] I saker for domstolen uttaler barnepsykologer at «atskillelse fra primæromsorgspersonen vil kunne prege hjernens utvikling hos barnet og føre til psykiske og fysiske skader».[266]

FNs barnekomité understreker at små barn er særlig sårbare for de negative konsekvensene av relasjonsbrudd, på grunn av barnas fysiske avhengighet av og følelsesmessige tilknytning til hovedomsorgspersoner.[267]

Solberg-regjeringen nedsatte et eksternt utvalg til å vurdere behovet for endringer i regelverk og praksis i utvisningssaker for brudd på utlendingsloven som berører barn. Utvalgets rapport ble avlevert Justis- og beredskapsdepartementet i januar 2022, og inneholder en rekke forslag til endringer i regelverk og praksis for bedre å ivareta barns rettigheter. Utvalgets flertall konkluderer med at dagens praksis kan være i strid med menneskerettighetene.[268]

Flertallet foreslo følgende endring av regelverket: Utlendinger med barn i Norge bør som hovedregel ikke utvises ved brudd på utlendingsloven, og/eller at tilleggstid før det gis permanent oppholdstillatelse skal være hovedregelen i slike tilfeller.[269]

I mai 2024 kom det en instruks om utsatt iverksettelse og varslede forskriftendringer som omfatter en liten gruppe av barna som er berørt av utvisningsvedtakene.[270] Svært mange av de berørte barna vil imidlertid ikke omfattes av instruksen.

Regjeringen har foreløpig kun kommet med prosessuelle endringer som oppfølging av utvalgsrapporten. Tiltakene gjør så godt som ingenting for barna, og er ikke tiltak som faktisk hindrer at barn blir skilt fra sine foreldre.[271]

- - - - -

262 https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nye-sarregler-om-underholdskrav-i-etterkant-av-utvisning-og-personlig-fremmote-ved-stornemndbehandling-i-utlendingsnemnda/id3019222/

263 https://www.une.no/globalassets/om-une/arsrapporter-etc/arsrapport-une-2022_nynorsk.pdf

264 https://www.une.no/globalassets/om-une/arsrapporter-etc/arsrapport-une-2023-nynorsk.pdf

265 Norsk asylpolitikk setter omsorgssvikt i system (bt.no).

266 Lovdata.

267 0544829 (regjeringen.no).

268 Rapport om behandling av utvisningssaker som berører barn – regjeringen.no.

269 Ibid., punkt 9.3.1.

270 GI-04/2024 – Utsatt iverksetting av utvisningsvedtak i saker om brudd på utlendingsloven som omhandlet i GI-03/2024 – regjeringen.no

271 For lite, for sent! (noas.no).

9.13 Fri rettshjelp i diskriminerings- og trakasseringssaker etter likestillings- og diskrimineringsloven

Rettshjelp i saker om likestilling og diskriminering er ikke en del av rettshjelpslovens prioriterte områder. I FNs Kvinnekomites anbefalinger til Norge trekkes det frem en særlig bekymring for at manglende rettshjelp vil påvirke de mest utsatte gruppene av kvinner.[272] Komiteen anbefaler Norge å innta et kjønnsperspektiv i utvidelsen av fri rettshjelpsordningen.[273]

Mange ofre for trakassering og/eller diskriminering sykemelder seg eller slutter i jobben. Slike saker kan altså ha store psykiske og økonomiske konsekvenser for den enkelte. For å hevde egne rettigheter er alternativene å betale for egen advokat og ta prosessrisikoen for domstolene, eller å ta saken til Diskrimineringsnemnda. Å klage inn en sak for Diskrimineringsnemnda er gratis, men domstolen er ankeinstans. Det er lite rettspraksis tilknyttet tolkningen av likestillings- og diskrimineringsloven. I realiteten er Diskrimineringsnemnda det eneste organet som tolker loven.

Muligheten til å håndheve sine rettigheter burde i større grad vært ivaretatt gjennom den offentlige rettshjelpsordningen. Det er viktig med fri rettshjelp i disse sakene for å utjevne overmaktsforhold, og fordi saksforholdet kan være svært alvorlig. Rettshjelp i saker om likestilling og diskriminering bør derfor gjøres til et prioritert område i rettshjelpsordningen. Dette gjelder spesielt når den som har blitt utsatt for diskriminering har vunnet i Diskrimineringsnemnda og trakassør eller arbeidsgiver tar saken inn for domstolene.

- - - - -

9.14 Rettssikkerhetsutfordringer i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse

Det tar gjennomgående lang tid å få innsyn i saksdokumenter, og UDI utsetter å gi innsyn på ubestemt tid på en måte som forhindrer kontradiksjon.

UDI må gjøre systemiske forbedringer av innsynsarbeidet sitt, og må gjennomgå praksisen sin med utsettelse av innsyn på ubestemt tid for å sikre at innsyn i saksdokumenter gis så tidlig som mulig.

Det skal for lite til for at saker om tilbakekall av oppholdstillatelse igangsettes av UDI og politiet, og mange tilbakekallssaker har svært lang saksbehandlingstid. Mer enn 400 tilbakekallssaker har vært til behandling i mer enn fem år.[274] I desember 2022 uttalte Sivilombudet at UDI har brutt forvaltningsloven på grunn av lang saksbehandlingstid.[275] Dette innebærer at mange barn og voksne må leve i flere år med stor usikkerhet om det videre livet i Norge, og skaper en usikkerhet som er svært belastende for de som er berørt. En stor andel saker henlegges på bevisets stilling fordi de blir opprettet på for dårlig grunnlag.

Forskriftsendring. Justis- og beredskapsdepartementet må innføre en nedre terskel for igangsettelse av tilbakekallssaker.

Utlendinger får tilbakekalt oppholdstillatelsen sin fordi deres foreldre eller besteforeldre oppga uriktige opplysninger og derfor får tilbakekalt sine tillatelser.

Utlendingsloven § 63 bør få et nytt avsnitt som gjenspeiler statsborgerloven § 26 tredje avsnitt, som hindrer at barn får tilbakekalt tillatelser basert på foreldrenes uriktige opplysninger.

- - - - -

272 CEDAW/C/NOR/CO/9 2017 punkt 18.

273 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCEDAW%2FCOC%2FNOR%2F51817&Lang=en

274 Statistikk mottatt per e-post fra UDI av 29.11.22.

275 Lang behandlingstid av søknad om norsk statsborgerskap og sak om tilbakekall – Sivilombudet.

10

Behandlingen av strafferettslige konflikter

–

En rettsstat er avhengig av et effektivt system for å håndtere kriminalitet. Et slikt system må ivareta rettssikkerheten til hele befolkningen, både de som utsettes for forbrytelser og de som utøver disse. Ifølge World Justice Project, krever et fungerende system for å løse strafferettslige konflikter at etterforskning og domstoler må være effektive og ha akseptable saksbehandlingstider, straffesystemet må virke rehabiliterende, kriminalsystemet være upartisk og fritt for korrupsjon og offentlig innblanding og det må gjennomføres rettferdige og lovmessige prosesser mot personer som er mistenkt, siktet eller tiltalt i straffesaker. I World Justice Project ser man på alle aktører i systemet, herunder politiet, advokater, dommere og ansatte i fengslene.

10.1 Ransakinger i små narkotikasaker uten hjemmel i lov

I forbindelse med forslaget til rusreform, og de etterspillene forslaget fikk politisk og i offentlig debatt, kom det frem opplysninger som tilsa at politiet har gjennomført ransakinger utover hjemmelsgrunnlaget ved mistanke om narkotikalovbrudd.

Riksadvokaten har gått ut med en presisering om at politiet kun kan bruke de virkemidler som er nødvendige for å etterforske den aktuelle saken, og har satt i gang en større kartleggingsprosess for å finne ut av omfanget av den ulovlige ransakingspraksisen i politiet.[276]

- - - - -

10.2 Politiets diskriminering av etniske minoriteter

Det har i flere år vært fremhevet fra etniske minoriteter at de blir stanset oftere av politiet enn andre.[277] Det er dokumentert at minoritetsungdom stanses og sjekkes oftere enn annen ungdom, uten begrunnelse og ofte uten at det registreres.[278] Diskrimineringsnemnda har fattet vedtak om at politiet har diskriminert en person på grunn av etnisitet som følge av at han ble stanset langt hyppigere i politikontroller enn det som er tilfelle for befolkningen for øvrig.[279] Det er i tillegg avdekket at politiet registrerer hudfarge og etnisk utseende ved bruk av et standardisert skjema i enkelte saker. Av politiets skjema fremgår det ni kategorier av «etnisk utseende»; nord-europeisk, sør-europeisk, indisk/pakistansk, asiatisk, nord-afrikansk, afrikansk for øvrig, arabisk, øst-europeisk og latin-amerikansk. Da en norsk kvinne med iransk far ikke passet inn i noen av politiets kategorier fikk hun beskjed om å velge mellom tre kategorier som hun ikke kjente seg igjen i.[280] Både skjemaet og praksisen fremstår problematisk.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i sin rapport «Kontroller uten kontroll» gitt konkrete anbefalinger til myndighetene for å forhindre diskriminerende praksis og det er i deler Oslo politidistrikt igangsatt et prøveprosjekt med kvitteringsordning.[281]

- - - - -

10.3 Etterforskning og tiltak mot hatkriminalitet

Politiets rapport om hatkriminalitet i 2023 viser at antall anmeldte saker har økt med 18 prosent fra foregående år. I 2022 registrerte politiet 215 anmeldelser fra skeive og 69 fra transpersoner, og i 2023 økte disse tallene til 309 og 152. Oppklaringsprosenten har imidlertid sunket fra 52 til 45 prosent.[282]

---

276 https://www.aftenposten.no/norge/i/VqJqy6/riksadvokaten-kartlegger-ulovlig-ransaking-i-narkosaker

277 https://antirasistisk.no/wp-content/uploads/2017/08/Vi-vil-ikke-leke-med-deg-fordi-du-er-brun-en-unders%C3%B8kelse-av-opplevd-rasisme-blant-ungdom.pdf, https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2020/06/12/stoppet-av-politiet-det-var-ganske-traumatiserende/

278 https://forskning.no/kriminalitet-partner-politihogskolen/minoritetsungdom-blir-oftere-stoppet-av-politiet/1280915

279 https://www.diskrimineringsnemnda.no/media/2840/offentlig-versjon-av-vedtak-og-uttalelse-20-175.pdf

280 https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/eE3LBg/politiet-krevde-at-sarah-oppga-feil-etnisitet-fremstaar-rasistisk

281 Se LDO – Stoppes av politiet på grunn av hudfarge og etnisk bakgrunn og Kvitteringsordning – Politiet.no

282 https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/oslo/rapporter/anmeldt-hatkriminalitet-oslo/hatkriminalitet-i-norge-2023.pdf

Etterforskning og oppklaring av saker om hatkriminalitet er viktig for å trygge gruppene som har medlemmer som blir utsatt for hatkriminalitet. Manglende oppfølging og oppklaring kan befeste en usikkerhet i de delene av befolkningen som er utsatt for hatkriminalitet og kan svekke deres tillit til rettsstaten.

- - - - -

10.4 Økende skjevhet i styrkeforholdet mellom staten og borgerne i straffesaker

Straffesakene er et område hvor balansepunktet mellom staten og borgerne er særlig viktig. Det er nå åtte år siden straffeprosessutvalget leverte sitt forslag til ny straffeprosesslov.[283] Forslaget skulle ivareta endringene i kriminalitetsbildet, og sikre en effektiv og rettssikker behandling av straffesaker. Det skulle ryddes opp i den fragmentariske lovgivningsaktiviteten som har funnet sted over lang tid.

I saker om straff står den anklagede alene mot staten Straffeprosessens mål er å legge til rette for riktig resultat i saken og bringe rettferdighet og verdighet inn. Anklagemakt balanseres mot forsvarermakt. Straffeprosessutvalgets utredning var et helhetlig arbeid med helhetlige løsninger. Men etter utredningen kom, har regjeringen bare fulgt opp deler av forslaget. Det er positivt at påtalemyndighetens uavhengighet har blitt lovfestet og at fremstillingsfristen for fengsling nå skal skjerpes. Men der hvor det gjelder å sikre partslikhet i selve saksbehandlingen, skyves balansepunktet mot staten. Styrkeforholdet mellom påtalemakt og forsvaret står i fare for å komme i ytterligere ubalanse.

Innskrenkningen i retten til full behandling av de mest alvorlige straffesakene i to instanser – den nye ankesilingen – er et eksempel på den økende ubalansen. Silingsregelen skulle være en snever unntaksregel. Raskt viste det seg at over halvparten av sakene ble silt bort.[284] Etter Høyesteretts avgjørelse i HR-2021-2058-A ser det ut til at tallene er forbedret, men andelen saker som siles er fortsatt høyere i straffesaker enn i sivile saker.[285] Forslaget om ankesiling i de mest alvorlige straffesakene kom ikke alene i straffeprosessforslaget. Det var del av en helhet hvor den viktigste komponenten var at det skulle tas lyd- og bildeopptak av hovedforhandlingen. Opptakene skulle så brukes til avgjørelse av silingsspørsmålet.121 Denne helheten skulle nettopp ivareta balansen i sakene. Ankesiling er innført, men vi venter fortsatt på lyd- og bildeopptak.

Det er flere eksempler på slik selektiv plukking av endringsforslagene til straffeprosessutvalget. Det er innført endringer som gir forsvareren en utvidet opplysningsplikt ved at det må inngis et skriftlig tilsvar til retten, samt hjemmel til å pålegge partene å inngi sluttinnlegg.[286] Dette presser siktedes selvinkrimineringsvern, og retten til å forholde seg taus. Svært betenkelig er også at det nå har blitt mulig for dommeren å be om politiets saksdokumenter på alle stadier av saken.[287] Dommeren gis dermed råmateriale fra etterforskningen, uten at forsvarer eller siktede samtidig får gitt sine innsigelser.

Samtidig har ikke regjeringen fulgt opp forslagene fra Straffeprosessutvalget som skal styrke siktede/tiltaltes rett til en mer effektiv saksbehandling hos politi og påtale. Saksbehandlingstiden er i dag for lang både på etterforskningsstadiet og når det skal fattes påtaleavgjørelse. Straffeprosessutvalget foreslo, blant annet for å motvirke lang saksbehandlingstid hos politi og påtale, maksimal lengde på varetektsopphold og frister for å ta ut tiltale. Disse forslagene er foreløpig ikke fulgt opp. Utvalget foreslo også endringer i fengslingsvilkårene og muligheten for å ilegge restriksjoner som ikke er fulgt opp. Det er behov for å vurdere om straffeforfølgning av barn bør reguleres i et eget kapittel i straffeprosessloven hvor barns særskilte rettigheter fremheves.[288]

- - - - -

283 NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov.

284 Kolsrud, Kjetil, «Nå nektes anke i halvparten av de alvorligste sakene», *Rett24*, 23. august 2021.

285 Nå slippes langt flere seksårssaker inn til ankebehandling – Rett24

286 Jf. Lov 18. juni 2021 nr. 122. Se endringer i § 265 (tilsvar) og ny § 274 c (sluttinnlegg) til straffeprosessloven.

287 Lov 18. juni 2021 nr. 122. Se ny § 274 a i straffeprosessloven.

288 Dette er også påpekt av Barneombudet som mener at straffeprosessutvalget ikke i tilstrekkelig grad vurderte og vektla barns rettigheter i sitt arbeid, se https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/hoyringssvar/ny-straffeprosesslov

10.5 Mangelfull rettssikkerhet for mistenkte barn

Dessverre er det ikke uvanlig at mistenkte barn møter i avhør med politietterforskere som mangler barnefaglig kompetanse, og at de avhøres uten forsvarer og verge til stede.[289]

Straffeprosesslovens bestemmelser åpner for å avhøre pågrepne barn uten forsvarer til stede, selv om dette ikke er i tråd med internasjonale standarder.[290] Alle barn som fratas friheten skal i henhold til FNs barnekonvensjon ha rett til omgående juridisk bistand, og de skal informeres om denne retten.[291]

Mistenkte mindreårige bør i henhold til internasjonale standarder alltid ha forsvarer til stede under avhør og i samtaler med politiet.[292] Det reflekteres ikke i den norske straffeprosessloven. Mindreårige bør ikke ha mulighet til å fraskrive seg retten til forsvarer.[293]

Det er barnets verge som avgjør om barnet har behov for forsvarer eller ikke, og hvem forsvareren i så fall skal være.[294] Dette kan være problematisk, for eksempel dersom vergen av økonomiske grunner gir avkall på advokatbistand for barnet.[295] Barnets verge bør slippe å ta en avgjørelse av om deres barn har behov for forsvarer eller ikke.[296]

Videre er barnets rett til oppnevnt forsvarer avhengig av en riktig forståelse og god dialog mellom etterforsker og jourhavende jurist. Sivilombudets rapport viser at enkelte etterforskere hadde en oppfatning om at mindreårige skal ha forsvarer først når de blir sittende ut over tolv timer i arrest,[297] og ikke fra det øyeblikket *det blir klart* at vedkommende ikke vil bli løslatt innen tolv timer etter pågripelsen slik regelverket legger opp til.[298] Det medfører at barnet får tilgang på oppnevnt forsvarer senere enn barnet egentlig har krav på også etter intern norsk lov.

- - - - -

10.6 Barn dømmes til fengsel på ubestemt tid

Forvaring er den mest inngripende form for straff. Forvaringen kan forlenges livet ut, og er i så måte en livstidsstraff. Straffeloven tillater at barn dømmes til forvaring, men bare ved ekstraordinære omstendigheter.[299] FNs barnekomité har både i generelle kommentarer og i bemerkninger til Norge anbefalt å avskaffe tidsubestemt straff for barn, slik som den norske forvaringsstraffen.[300]

Det er flere grunner til at forvaringsinstituttet er særlig problematisk overfor barn. Det mest sentrale argumentet mot å dømme barn til forvaring er nettopp at de er barn. De er ikke ferdig utviklet, og de er særlig sårbare. Forvaring skal bare idømmes dersom det foreligger gjentagelsesfare. Gjentagelsesfaren vurderes på domstidspunktet, men retten skal samtidig vurdere om en ordinær tidsbestemt straff kan ivareta samfunnsvernet uten at det idømmes forvaring. En slik fremtidsvurdering er ekstra vanskelig når det gjelder barn fordi de er i utvikling og sjelden har fått noen form for oppfølging eller rehabilitering på domstidspunktet. Vurderingen av gjentagelsesfaren vil være mer usikker jo yngre lovbryteren er. I tillegg kommer at de verktøyene de sakkyndige bruker for å

289 https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2684018/master_Buseth.pdf?sequence=1&isAllowed=y, https://www.barneombudet.no/aktuelt/debatt/mistenkte-barn-ma-ha-bedre-rettssikkerhet og https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2833034/avhor_av_mistenkte_barn.pdf?sequence=1&isAllowed=y

290 Barnekonvensjonen artikkel 37(d) og 40(2)(b)(ii), CRC C 2007, The Mendez Principles (2021) art. 85 og Sivilombudets besøksrapport 2021, Barn i arrest, s. 33.

291 FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav d).

292 CPT/Inf(2015)1-part rev1 punkt 98.

293 FNs barnekonvensjon artikkel 37 (d) og 40 (2) (b) (ii) jf. FNs barnekomité, generell kommentar nr. 24 om barns rettigheter i barnerettssystemet, 18. september 2019, CRC/C/GC/24, avsnitt 51. Se også EMDs dom i Zherdev mot Ukraina, 27. april 2017, klagenr. 34015/07, avsnitt 140 og CPT 2015, avsnitt 98. EU-direktiv 2016/800 11. mai 2016 om rettssikkerhetsgarantier for barn som er mistenkte eller tiltalte i straffesaker.

294 Straffeprosessloven § 94 annet ledd

295 Besøksrapport 2021, Barn i arrest, Sivilombudet, s. 34

296 Avhør av mistenkte barn (Rachlew), s. 139

297 Besøksrapport 2021, Barn i arrest, Sivilombudet, s. 33

298 Straffeprosessloven § 98 første ledd, jf. § 100

299 Straffeloven § 40

300 FNs barnekomité, General comment No. 24 (2019) avsnitt 81 og FNs barnekomité, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, 4. juli 2018, avsnitt 35.

vurdere barn, i det vesentlige er utviklet for voksne. Disse forutsetningene gjør det vanskelig å vurdere om rammene for å idømme forvaring rent faktisk er til stede der lovbryteren er mindreårig.

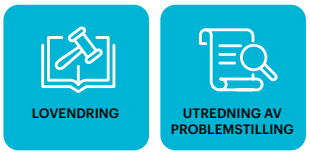
De generelle hensynene som taler mot forvaring, som at straffen gjennom forlengelser kan bli svært langvarig, uoversiktlig og uforutsigbar, gjør seg særlig gjeldende der det er tale om å idømme mindreårige forvaring. En forvaringsstraff er mer belastende for barn. Barn har for eksempel ikke samme tidsperspektiv som voksne, som gjør situasjonen enda mer uoversiktlig og uforutsigbar for barnet. Alle dagligdagse og trygge rammer blir fratatt barnet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det behovet samfunnet eventuelt måtte ha for å bli beskyttet mot et barn, rettferdiggjør de ytterligere belastningene barnet påføres ved å idømme forvaring.

I 2012 kom det inn en lovendring i forvaringsbestemmelsen, der det ble satt som vilkår at forvaring av mindreårige ikke skal skje, med unntak for helt ekstraordinære tilfeller. Lovendringen skulle ivareta rettssikkerheten til mindreårige og var ment som en innskjerping av bestemmelsen, men fikk motsatt effekt. Før 2012 var ingen barn dømt til forvaring, selv om loven åpnet for det.

Forvaring ble første gang brukt som straffereaksjon overfor et barn i Vollen-drapet fra 2014.[301] Saken illustrerer svært problematiske sider ved bruk av forvaring overfor barn. Domfelte var 15 år og en måned på gjerningstidspunktet, altså kun én måned over den kriminelle lavalder. I juni 2022 har Gjenopptakelseskommisjonen besluttet gjenåpning av saken. En ny rettspsykiatrisk erklæring slår fast at 15-åringen led av paranoid schizofreni allerede da hun var 11 år. Barnets forsvarere har i alle rettsinstanser påstått at hun var utilregnelig. Barnet har på sviktende grunnlag vært underlagt forvaring i mange år. Eidsivating lagmannsrett avsa dom i november 2022 hvor tiltalte ble funnet å være uten skyldevne og overført til tvungent psykisk helsevern.[302]

Etter innskjerpelsen i forvaringsbestemmelsen i 2012 har forvaring vært tema i et stort antall av de alvorligste straffesaker med mindreårige, og etter den første domfellelsen i Vollen-saken har flere barn blitt dømt til forvaring til tross for høy terskel og internasjonale advarsler.[303]

Barneombudet har tatt til orde for en granskning av alle saker hvor barn er dømt til fengsel eller forvaring, men regjeringen ved Justis- og beredskapsdepartementet har opplyst at de mener dette ikke er nødvendig.[304]



- - - - -

10.7 Soningsudyktighet

Flere instanser har stilt spørsmål ved om det prosessuelle regelverket og rutinene knyttet til oppfølging i fengslene er betryggende med henblikk på å fange opp fangers manglende soningsdyktighet.[305] Det er også stilt spørsmål ved om terskelen for soningudyktighet er satt for høyt sett opp mot det som er helsemessig forsvarlig, blant annet under henvisning til hvilken helsehjelp og tilrettelegging som fengselshelsetjenesten og kriminalomsorgen kan tilby. Mange fanger har et behandlingsbehov som fengselet ikke klarer å imøtekomme. Fremfor opphold i fengsel bør disse innsatte overføres til en institusjon som er tilrettelagt deres behandlingsbehov.

- - - - -

10.8 Ulovlig soning av bøtestraff

På bakgrunn av en klage fra Gatejuristen i forbindelse med innkalling til soning som følge av et ubetalt forelegg, ble det avdekket en flerårig feilpraktisering av regelverket. Feilpraktiseringen besto av at det ukritisk ble kalt inn til soning uten at det ble vurdert om den innkalte faktisk

301 HR-2017-290-A

302 Vollen, Drap | Drapet i Vollen: 23-åring dømt til psykisk helsevern (budstikka.no)

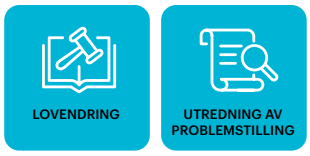
303 https://www.aftenposten.no/norge/i/0GRL5M/dro-ut-proppen-for-aa-doemme-barn-til-forvaringv

304 Barneombudet vil ha granskning av dommer mot barn – Dagsavisen

305 https://www.nhri.no/arsmelding/arsmelding2021/nim-anbefaler/#soningsdyktighet-anbefaling med videre henvisning til Senter for omsorgsforskning, *Kartlegging av helse- og omsorgsbehov blant innsatte i fengsel*, 13. sept. 2021, s. 83–84.

kunne pålegges soning etter lovens bestemmelser. I tillegg ble beslutningen fattet av personer uten riktig myndighet.[306] Det er nærliggende at en stor gruppe borgere dermed er blitt frihetsberøvet uten hjemmel i lov.

I disse sakene er det de ubemidlede, de uten evne til å betale foreleggene og/eller bøtene de er blitt ilagt som er påvirket. Dette er en gruppe som heller ikke har anledning til å selv engasjere bistand til å avklare lovligheten av soningen de innkalles til. At det var Gatejuristen som igangsatte prosessen tydeliggjør viktigheten av et sterkt og tilgjengelig tilbud med fri rettshjelp for personene i denne gruppen. I disse sakene er det de ubemidlede, de uten evne til å betale foreleggene og/eller bøtene de er blitt ilagt som er påvirket. Dette er en gruppe som heller ikke har anledning til å selv engasjere bistand til å avklare lovligheten av soningen de innkalles til. At det var Gatejuristen som igangsatte prosessen tydeliggjør viktigheten av et sterkt og tilgjengelig tilbud med fri rettshjelp for personene i denne gruppen. Riksadvokaten har satt i gang et arbeid for å identifisere berørte, og for å få de det gjelder til å søke.[307] I løpet av 2023 har Sivilrettsforvaltningen mottatt ett erstatningskrav for ulovlig soning av bøtestraff.[308] SRF forventer at det vil komme flere krav i løpet av 2024. Det er viktig at dette arbeidet følges godt opp og at denne gruppen gis fri rettshjelp.



- - - - -

10.9 Rettssikkerhet for fanger

Klagefristene for vedtak truffet av Kriminalomsorgen er svært korte. Utgangspunktet etter forvaltningsloven er at fristen for å klage er tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part.[309] Klagefristene i saker om straffegjennomføring er enten på 48 timer eller syv dager.[310] Dette gjør det vanskelig for den innsatte å vurdere sin egen rettsstilling og eventuelt fremsette en velbegrunnet klage. Enda vanskeligere er det for den innsatte å få undersøkt muligheten for å få juridisk bistand i saken, innenfor klagefristen. Med så korte klagefrister er det risiko for at klagemuligheten ikke blir reell.

Enkelte fengsler har interne regler som vanskeliggjør fangenes adgang til å sende post. For eksempel kan det være at fengselet bare selger frimerker på en spesifikk ukedag, slik at den innsatte ikke rekker å kjøpe frimerke og be om hjelp til å imøtegå et vedtak før klagefristen har gått ut. Dette er spesielt problematisk sammenholdt med de innsattes begrensede mulighet til å benytte seg av elektroniske hjelpemidler til å sende vedtak o.l. til advokat eller rettshjelptiltak. Til tross for at begrunnelsen for slike korte klagefrister er behovet for hurtig saksbehandling, oppleves saksbehandlingen ofte å ta flere måneder. Klagefristene synes dermed ikke til å bidra til en effektiv saksbehandling.

Klagefristene er særlig problematiske for innsatte med lese- og skrivevansker. Mange innsatte klarer ikke å skrive egne klager, og er derfor avhengig av hjelp fra andre. Kontaktbetjenter har ikke lov til å skrive klager på vegne av innsatte. I praksis fører dette ofte til at andre innsatte bistår med skriving av klager. Dette er uheldig, da muligheten til å klage innenfor klagefristen vil bero på innsatsen til andre innsatte. Det er heller ikke alle rettshjelptiltak som kan bistå med praktisk hjelp. Innsatte med lese- og skrivevansker har derfor enda dårligere forutsetninger enn andre innsatte til å klage før klagefristene utløper.

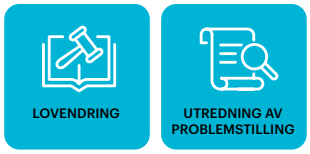
Kontrolltiltak og ressurssituasjonen i fengslene gjør at innsatte har lite kontakt med omverden. Dette vanskeliggjør tilgangen på rettshjelp. Innsatte er i utgangspunktet en ressurssvak gruppe, og de færreste har tilstrekkelig med midler til å engasjere advokat i fengselsrettssaker. Dette er lite forenlig med de svært inngripende tiltakene som kan benyttes overfor dem og den sårbare situasjonen de står i.

Det foretas sjeldent noen reell kontroll av kriminalomsorgens vedtak og praksis. I flere tilfeller hvor Sivilombudet har foretatt egne undersøkelser av kriminalomsorgens praksis, har kriminalomsorgen blitt utsatt for betydelig kritikk. Det kan blant annet vises til særskilt melding til

306 Gratis rettshjelp stoppet ulovlig bøtesoningspraksis – Rett24
307 https://www.advokatforeningen.no/contentassets/7dba1abafe7442f79bbbc968a6d770bd/4_referat-fra-mote-med-sivilrettsforvaltningen.pdf
308 https://www.sivilrett.no/arsrapport-2023
309 Forvaltningsloven § 29 første ledd
310 Straffegjennomføringsloven § 7 bokstav e

Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler,[311] Sivilombudets rapport om bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler hvor Sivilombudet anbefaler å avskaffe bruken i sin helhet,[312] samt undersøkelsen av kriminalomsorgens kontroll av telefonsamtaler til og fra innsatte i norske fengsler, hvor Sivilombudet konkluderer med at dagens lov og praksis ikke er i samsvar med de krav som Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og menneskerettighetsdomstolen stiller.[313]

Fordi isolasjon er særlig belastende skal det ved utmåling av straff, gjøres ekstra fradrag for fullstendig isolasjon under varetekt i tillegg til det alminnelige varetektsfradraget. Noe tilsvarende ordning har man ikke for innsatte som soner på dom.[314] Når utelukkelsen er begrunnet med forhold utenfor innsattes kontroll, slik som bygnings- og bemanningsmessige forhold, bør heller ikke muligheten for fradrag i straffen være betinget av om det foreligger endelig dom i saken eller ikke. Det er også problematisk at domfelte som soner på dom ikke får soningsfradrag for verken rettmessig eller urettmessig isolasjon, selv om isolasjon er like skadelig under ordinær soning som under varetekt.



- - - - -

10.10 Straffutmåling

Lovgiver har benyttet flere ulike teknikker for å gjennomføre straffeskjerpelser. Tradisjonelt har straffeskjerpelser skjedd gjennom å øke de øvre strafferammene og innføre eller heve minstestraffer. De siste tiårene har lovgiver i tillegg skjerpet straffene gjennom konkrete anvisninger av normalstraffenivået i forarbeidene til lovendringer.

Bruken av minstestraff har flere uheldige virkninger. Utviklingen i Skandinavia og Norden har gått i retning av mer dommerskjønn og færre minstestraffer. Det samme gjelder også generelt sett Norge, men voldtektsbestemmelsen er et unntak. Straffelovkommisjonen foreslo å oppheve minstestraffen for voldtekt. Dette ble imidlertid ikke tatt til følge av departementet.[315] Minstestraffen for voldtekt ble videreført, og til og med økt fra to til tre år. Minstestraff er prinsipielt betenkelig: Det er domstolenes oppgave å gjøre konkrete, skjønnsmessige vurderinger av straffverdigheten. Minstestraffen innskrenker domstolens mulighet til å fastsette den straffen som er riktig i hvert enkelt tilfelle. Minstestraff kan også føre til frifinnelser i tilfeller hvor en slik straff oppfattes som særlig urimelig – selv om bevisene er tilstrekkelige til domfellelse. En annen konsekvens av minstestraff er økt bruk av lange betingede fengselsstraffer.

Da straffene ble skjerpet for ulike typer volds- og seksualforbrytelser i 2010, benyttet lovgiver seg av en prinsipielt ny teknikk. Kombinert med endringer i strafferammene ble det gitt klare føringer på hvor normalstraffenivået skulle ligge. Tidligere har man ment at det var tilstrekkelig å angi at formålet med lovendringen er å øke straffenivået uten å gi konkrete signaler om hvor stor økningen skal være.[316] Jo mer detaljert lovgiver uttaler seg om straffenivåene, jo mindre selvstendig kan domstolene vurdere lovbruddet og de konkrete omstendighetene i saken.

- - - - -

10.11 Uavhengig påtalemyndighet må utredes

Påtalemyndigheten i Norge er inndelt i tre nivåer. De to øverste er riksadvokaten og statsadvokatembetene som sammen utgjør den høyere påtalemyndighet. Statsadvokatembetene ligger faglig, organisatorisk og budsjettmessig under Riksadvokaten.

Det tredje og laveste nivået i påtalemyndigheten er påtalejuristene i politiet. Organisatorisk og budsjettmessig er disse underlagt politimesteren i det enkelte politidistrikt, altså under Politidirektoratet. Det betyr at Norge, som et av få vestlige land, har sin lavere påtalemyndighet integrert i politiet og ikke som en del av en samlet myndighet.

311 https://www.sivilombudet.no/aktuelt/saerskilt-melding-til-stortinget-om-isolasjon-i-norske-fengsler/

312 https://www.sivilombudet.no/besoksrapporter/hoy-risiko-for-brudd-pa-forbudet-mot-umenneskelig-behandling-rapport-om-bruk-av-belter-i-fengslene-2/

313 https://www.sivilombudet.no/aktuelt/ulovlig-telefonkontroll-i-fengsler/

314 Straffeloven § 83

315 Ot.prp. nr. 90 (2003-2004), s. 138 og Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), s. 228.

316 Jf. Magnus Matningsdal «Voldtektsstraff i Norge» i *Straf for voldtægt, NSFK Arbejdsgruppe i Oslo 2012* s. 46.

Påtalejuristene i politiet sørger for å sikre en rettssikker, hensiktsmessig, kostnadseffektiv og målrettet straffesaksbehandling. De leder etterforskningen, beslutter om det skal tas i bruk tvangsmidler som ransaking og pågripelse, og om det skal tas ut tiltale.

Det har, siden dagens ordning ble etablert i 1887, vært bred enighet om at påtalemyndighetens virksomhet skal styres av faglige vurderinger etter lovens vilkår. Dette betyr at påtalebeslutninger skal fattes med uavhengighet og integritet i forhold til politiet. Likevel er påtalejuristene underlagt en ledelse som ikke nødvendigvis har påtalefaglig kompetanse.

Spørsmålet er om det er i tråd med rettsstatens prinsipper at påtalemyndigheten ikke er uavhengig av politiets virke, og om ikke hele påtalemyndigheten burde samles under riksadvokatens ledelse.

Samtidig viser den senere tidens saker om tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker og bøtesoningssakene at kontrollfunksjonen internt i påtalemyndigheten ikke har fungert så godt som vi kan forvente. Den interne organiseringen bør derfor gjennomgås både i forhold til oppgavemengde og ansvarsområde. Nye delegasjonsbestemmelser i straffeprosessloven viser også at det er behov for en intern omorganisering av myndighetsområdene.

Politiet har utviklet organisasjonen, oppgaveporteføljen og ansvarsområdet i to ulike reformer. Påtalemyndigheten har ikke vært gjenstand for en offentlig utredning siden 80-tallet. Endringene i samfunnet siden den gang gjør at det nå er nødvendig med et offentlig utvalg som gjennomgår påtalemyndighetens struktur med tanke på politisk uavhengighet og intern oppgavemengde.

- - - - -

10.12 Manglende hjemmel for oppreisning ved oversoning

Oversoning i fengsel innebærer at en person soner lenger enn det vedkommende har blitt dømt til ved den rettslige prøvingen av saken. Oversoning i fengsel utgjør et klart brudd på EMK artikkel 5 om retten til frihet, og skal dermed kompenseres gjennom erstatning fra staten etter EMK artikkel 13.

I dag finnes det imidlertid ingen lovhjemmel i norsk rett for å tilkjenne erstatning for brudd på menneskerettigheter, herunder for oppreisning som følge av oversoning. Dersom en person som er utsatt for menneskerettighetsbrudd skal få kompensasjon for dette, er det i dag overlatt til domstolene å sikre at Norge overholder sine menneskerettslige forpliktelser.[317] Det er uheldig at oppreisning ved oversoning i dag må bygge på ulovfestede regler. Det medfører liten forutberegnelighet for de innsatte det gjelder. En konsekvens av dette kan også være at innsatte ikke kjenner sin rett, og på bakgrunn av dette ikke fremmer et krav, til tross for at det klart foreligger menneskerettighetsbrudd. Se nærmere om rettsutviklingen knyttet til erstatning etter EMK artikkel 13 i kapittel 6.10 om nakenvisitasjon.

Det er positivt at regjeringen har utredet hvilke krav EMK artikkel 13 stiller til den nasjonale erstatningsordningen,[318] og det har blitt tatt til orde for å nedfelle retten til erstatning for menneskerettighetsbrudd i formell lov. En lovfesting av rett til erstatning ved menneskerettighetsbrudd, vil i større grad sikre at personer som har blitt utsatt for oversoning, blir tilkjent kompensasjon. Det er på høy tid at lovgiver tar ansvar for å sikre at Norge overholder sine menneskerettslige forpliktelser på dette området, og da særlig overfor de innsatte.

- - - - -

317 https://www.advokatbladet.no/regjeringen-vil-utrede-erstatning-for-brudd-pa-menneskerettighetene/187811

318 https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/jd/dokumenter/diverse/mandat-for-utredning-om-erstatning-for-menneskerettighetskrenkelser.pdf

10.13 Tilrettelagte avhør av særlig sårbare mistenkte

Retten til tilrettelagt avhør gjelder barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner. Enkelte politidistrikt opererer også med at det foretas tilrettelagte avhør av særlig sårbare mistenkte. Loven gir imidlertid ingen rett til tilrettelagt avhør for denne gruppen.

Politiet og påtalemyndigheten har et ansvar for å avdekke tilstander hos mistenkte som kan gi grunnlag for frihet fra straffansvar på grunn av utilregnelighet eller straffereduksjon på grunn av for eksempel lettere psykisk utviklingshemming. Når det er grunn til det, må det derfor i alle saker søkes avklart om mistenkte er i en tilstand som omhandlet i straffeloven § 20 eller av andre grunner er særlig sårbar.

Hvis vilkårene i § 20 er oppfylt har den mistenkte rett på forsvarer. Hvorvidt andre særlig sårbare voksne har rett på forsvarer, følger av en konkret vurdering. Når det gjelder hvilken vekt nedsatt funksjonsevne skal ha i den samlede vurderingen, kan det vanskelig oppstilles generelle kriterier. De ulike former for funksjonsnedsettelse varierer i så stor grad at det nødvendigvis må foretas en individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle. Forarbeidene til straffeloven og straffeprosessloven redegjør noe nærmere for når en voksen er særlig sårbar på en slik måte at det gir en rett til forsvarer.

I 2017 ble det gjort en studie av Nordlandsforskning, som viser at verken politiet, statsadvokatembetene eller domstolene i liten grad har felles rutiner for å avdekke om en person har en kognitiv funksjonsnedsettelse, og det brukes generelt lite kartleggingsverktøy for å avdekke kjente former for kognitive funksjonsnedsettelser.[319] Det finnes også tilfeller der en mistenkt er tilregnelig i gjerningsøyeblikket, men ellers har en psykisk utviklingshemning som gjør at personen bør anses for å være særlig sårbar.[320] I dag er hverken lov eller retningslinjer gode nok til å sørge for en tilstrekkelig god rettssikkerhet for denne gruppen. Det anbefales derfor at rettssikkerheten til denne gruppen utredes nærmere med sikte på å gi en rett til tilrettelagt avhør, samt redegjøre nærmere for hva som skal inngå i vurderingen av når en voksen er særlig sårbar slik at det kan etableres retningslinjer som sørger for at deres behov blir tilstrekkelig godt ivaretatt.

- - - - -

10.14 Soningskø for forvaringsdømte

Det er en forutsetning for å idømme forvaring, at den forvaringsdømte gis mulighet til å endre sin adferd og tilpasse seg et liv i frihet, jf. forvaringsforskriften § 2. Forvaringsanstalter skal sørge for særskilt tilrettelegging og tilby et annet innhold enn ordinær soning, for å gi den forvaringsdømte en mulighet til slik endring.

Flere forvaringsdømte må likevel sone i ordinære fengsler i påvente av en plass på forvaringsanstalt og ikke får den rehabiliteringen de har krav på. Sivilombudet har i en rapport fra 2024 uttalt at «[d]ersom den forvaringsdømte ikke gis en reell mulighet til å redusere gjentakelsesfaren gjennom egnet behandling og oppfølging, kan frihetsberøvelse etter utløpet av minstetiden være i strid med det menneskerettslige vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse i EMK art. 5 nr. 1 a»[321].

Slik Sivilombudet påpeker strider det mot lovgivers forutsetning at forvaringsdømte plasseres i ordinære fengselsavdelinger, da graden av tilrettelegging av soningstilbudet fremstår «tilfeldig avhengig av det enkelte fengsels ressurssituasjon».

- - - - -

319 https://www2.bufdir.no/globalassets/global/rettsikkerhet_likeverd_og_likeverdig_behandling_nordlandsforskning.pdf

320 https://www.aftenposten.no/norge/i/KnaRXy/kvinnen-i-20-aarene-har-psykisk-utviklingshemning-og-skader-seg-selv-i-fengselet-boer-hun-sitte-der

321 https://www.sivilombudet.no/uttalelser/soningstilbudet-til-forvaringsdomte-som-venter-i-ko-for-plass-pa-forvaringsavdeling/