



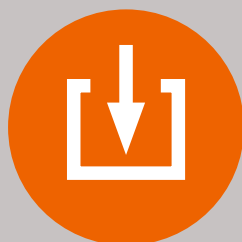
SIVILOMBUDET

ÅRSMELDING FOR 2024

DOKUMENT 4 (2024–2025)



Hovedtall 2024



4998

innkomne saker



5001

avsluttede saker

Antall besøk til steder
der folk er fratatt friheten

5

besøk til fengsel



Dette klages det mest på:



1470

Saksbehandlingstid
og manglende svar



668

Trygd, sosialhjelp
og barnebidrag



577

Plan og bygg



556

Helse og omsorgs-
tjenester



408

Ansettelsessaker og
arbeids- og tjenesteforhold

Disse klages det mest på:

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

Dokument 4 (2024–2025)

Melding for året 2024 fra Sivilombudet

Avgitt til Stortinget 25.03.2025



Sivilombudets ledergruppe høsten 2024, fra venstre: Solveig Antila, Trude Julie Dommerud, Helga Fastrup Ervik, Hanne Harlem, Joakim Øren, Annette Dahl, Birthe Aspehaug Buset og Maria Bakke. Foto: Mona Ødegård

Innhold

Sivilombudet har ordet	4
Sivilombudets mandat og nøkkeltall	6
Årets aktiviteter og resultater.....	7
1 Forebygging av tortur og umenneskelig behandling	9
› Forebyggingsarbeidet 2024 i tall	10
› Besøk under forebyggingsmandatet	12
› Informasjon, rådgivning og samarbeid	30
› Artikler.....	36
<i>Bekymring for lange beltelegginger ved Sykehuset Østfold</i>	<i>36</i>
<i>Barn i Eidsberg fengsel</i>	<i>38</i>
› Budsjett og regnskap for forebyggingsenheten	39
2 Klagesaker.....	41
› Klagesaker	42
› Artikler.....	43
<i>Digital forvaltning og rettssikkerhet</i>	<i>43</i>
<i>Klager på Forsvaret</i>	<i>46</i>
› Tall og fakta	50
› Utviklingstrekk i klagesaksbehandlingen.....	58
› Forvaltningens oppfølging av Sivilombudets uttalelser.....	62
3 Eget tiltak-undersøkelser	67
› Eget tiltak-undersøkelser	68
› Artikler.....	69
<i>Barns rett til å medvirke i skolebyttesaker.....</i>	<i>69</i>
<i>Mangel på forvaringsplasser får konsekvenser for forvaringsdømtes rettssikkerhet</i>	<i>73</i>
› Tall og fakta	77
Om oss.....	79
Organisasjon, styring og kontroll	81
Vurdering av fremtidsutsikter	92
Budsjett og regnskap	93

Sivilombudet har ordet

I 2024 var det ti år siden forebyggingsenheten ble opprettet som en egen avdeling hos Sivilombudet. På disse ti årene har vi gjennomført over hundre besøk til lukkede institusjoner innenfor både kriminalomsorgen, politiet, helsevesenet, kommunene og barnevernet, og kommet med en rekke anbefalinger.

Situasjonen for innsatte i fengsel har hatt høy prioritet for Sivilombudet i 2024. I løpet av året har vi besøkt fem høysikkerhetsfengsler og snakket med over 130 innsatte og nærmere 150 ansatte. Omfanget av faktisk isolasjon er urovekkende høyt i alle fengslene vi har besøkt. Vi møter mange innsatte som tilbringer store deler av døgnet innlåst på egen celle, uten at det er besluttet av hverken fengselet eller retten.

I årsmeldingen beskriver vi hovedtrekkene i hva vi har jobbet med i 2024. De tre målene vi har satt oss i ny overordnet strategi for den kommende femårsperioden, gjenspeiler måten vi jobber på: Vi avdekker urett, vi deler kunnskap og resultater, og vi følger opp at våre undersøkelser og besøk fører til endring.

Rekordhøyt antall klager

Sivilombudet behandler klager fra mennesker som mener at offentlig forvaltning har gjort feil. I 2024 mottok vi nesten 5000 klager, som er en stor økning fra året før. Vi fikk en ekstrabevilgning fra Stortinget for å behandle flere klager. Det har bidratt til at vi fortsatt har klart å holde samme saksbehandlingstid.

Mange av klagene til Sivilombudet handler om barns situasjon. I flere av disse sakene ser vi at barnets beste ikke er vurdert. I 2024 kom vi for eksempel med flere uttalelser som gjaldt individuell tilrettelegging for elever i skolen. Saker som omhandler barn og høring av barn er omtalt i et eget kapittel i årsmeldingen.

Veiledningshefter

Sivilombudet er et uavhengig kontrollorgan, og vi kontrollerer alle deler av den offentlige forvaltningen, som kriminalomsorg, arealforvaltning, utdanning, helse, skatt og arbeidsliv. Når vi finner feil og kritiserer forvaltningen, ønsker vi også å bidra til å forebygge at feilene i det hele tatt oppstår. Derfor har vi laget flere veiledningshefter, basert på uttalelser fra ombudet. I 2024 publiserte vi veilederne *Digital forvaltning* og *Sakskostnader*, og rapporten *Høring av barn i skolebyttesaker*, med sjekklister for barn og foreldre, kommuner og statsforvaltere.

Barn i fengsel

Noen ganger avdekker vi urett der det haster med å få sagt fra om resultatene til de ansvarlige myndighetene. Situasjonen for barn i fengsel var en slik sak i 2024. FNs barnekonvensjon slår fast at fengsling av barn bare skal benyttes som en siste utvei. Barn og unge under 18 år i fengsel skal, som en klar hovedregel, ikke sone sammen med voksne. Under vårt besøk til Eidsberg fengsel møtte vi likevel mindreårige som oppholdt seg alene uten tilsyn, på en avdeling der de var sammen med voksne innsatte. Situasjonen utgjorde et alvorlig brudd på barns rettigheter, og vi ba myndighetene om å iverksette umiddelbare tiltak.

Sykehuset Østfold og beltelegging

I 2024 har vi fulgt opp en svært alvorlig sak fra Sykehuset Østfold. Vi ble kjent med at en pasient hadde blitt fastspennet i en seng (beltelagt) i nesten 41 døgn sammenhengende. Sivilombudets vurdering er at sykehusets håndtering av belteleggingsforløpet innebærer en høy risiko for at forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling i EMK artikkel 3 er krenket. Vi har varslet både sykehuset, Helsetilsynet og overordnede myndigheter om dette.

Vi vil også følge opp rapporten om beltelegging i psykisk helsevern fra 2022. Undersøkelsen viste svakheter og risiko for at kontrollkommisjonene ikke oppdaget ulovlig bruk av belter, og i 2025 vil vi sjekke om det har skjedd en bedring på området.

Statsforvalterbesøk og vertskap for nordisk ombudsmøte

Høsten 2024 startet vi opp med dialogmøter med statsforvalterne. Det første møtet var med Statsforvalteren i Innlandet. Vi opplevde møtet som nyttig, både for å høre om hvilke utfordringer som finnes i fylket og som eventuelt bør følges opp, og for å forstå mer av hverdagen hos statsforvalterne. Vi vil ha flere møter med statsforvaltere i 2025.

I august hadde vi gleden av å være vertskap for nordisk ombudsmøte, som avholdes annethvert år. Vi tok imot de andre nordiske ombudene i Stavanger. Det kom godt frem i løpet av møtet hvor mange felles utfordringer vi har; økning i antallet klager, lang saksbehandlingstid i den offentlige forvaltningen og kritikkverdige forhold i kriminalomsorgen.

De viktigste utfordringene fremover

I årsmeldingen for 2023 trakk jeg fram tre områder jeg mente Stortinget burde være særlig oppmerksom på: Forvaltningens tilgjengelighet, soningsforhold i fengslene og offentlighet og innsyn. Året som har gått har ikke endret dette.

Forvaltningens tilgjengelighet er fortsatt en stor utfordring. Muligheten for å få kontakt, god informasjon og veiledning om sin sak, svar innen rimelig tid og forståelige begrunnelser for resultatet, svikter i altfor mange tilfeller.

Våre besøk til flere fengsler i 2024 har enda tydeligere bekreftet at det er kritikkverdige soningsforhold i fengslene. Omfattende faktisk isolasjon, og mangel på arbeidsmuligheter eller utdannings tilbud, bidrar ikke til rehabilitering og forebygging av ny kriminalitet og er helseskadelig for den enkelte.

Manglende overholdelse av reglene om rett til innsyn og krav til journalføring er fortsatt et problem. Antallet klager fortsetter å øke, og antallet uttalelser fra ombudet med kritikk i innsynssaker har økt. Innsyn i forvaltningens saker og dokumenter er blant mediernes viktigste verktøy for å avdekke kritikkverdige forhold i den offentlige forvaltningen.

I tillegg til disse tre områdene er digitaliseringen av forvaltningen et område det er grunn til å følge ekstra med på.

Digitalisering er en del av svaret på utfordringene, ettersom digitale løsninger kan bidra til en mer effektiv forvaltning. En forutsetning er at løsningene ivaretar de reglene som gjelder. Vi ser fra klagesakene at flere får problemer i møte med offentlige digitale systemer. Systemet kan masseprodusere feil, gi resultater som ikke samsvarer med regelverket, eller hindre tilgangen til korrekt informasjon og veiledning. Borgerne kan ikke fratas rettigheter som følge av digitalisering. Digitale løsninger er kun et hjelpemiddel.

Du kan lese mer om disse sakene, og mange flere, i årsmeldingen. Du finner også statistikk og andre opplysninger om Sivilombudets arbeid i 2024.

Hanne Harlem
sivilombud



Foto: Moma Ødegård

Hanne Harlem

Sivilombudets mandat og nøkkeltall

Introduksjon til virksomheten

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

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

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

Hanne Harlem er sivilombud. Sivilombudet oppnevnes av Stortinget hvert fjerde år. Sivilombudet har kontorsted i Oslo, og behandler saker fra hele landet. Vi behandler klager, setter i gang undersøkelser av eget tiltak, og besøker steder der mennesker er fratatt friheten.

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

Grunnloven §75, bokstav l:

Det tilkommer Stortinget å utnevne en person som ikke er medlem av Stortinget, til på en måte som er nærmere bestemt i lov, å føre kontroll med den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, for å søke å sikre at det ikke øves urett mot den enkelte borger;

Sivilombudsloven § 1:

Mandat

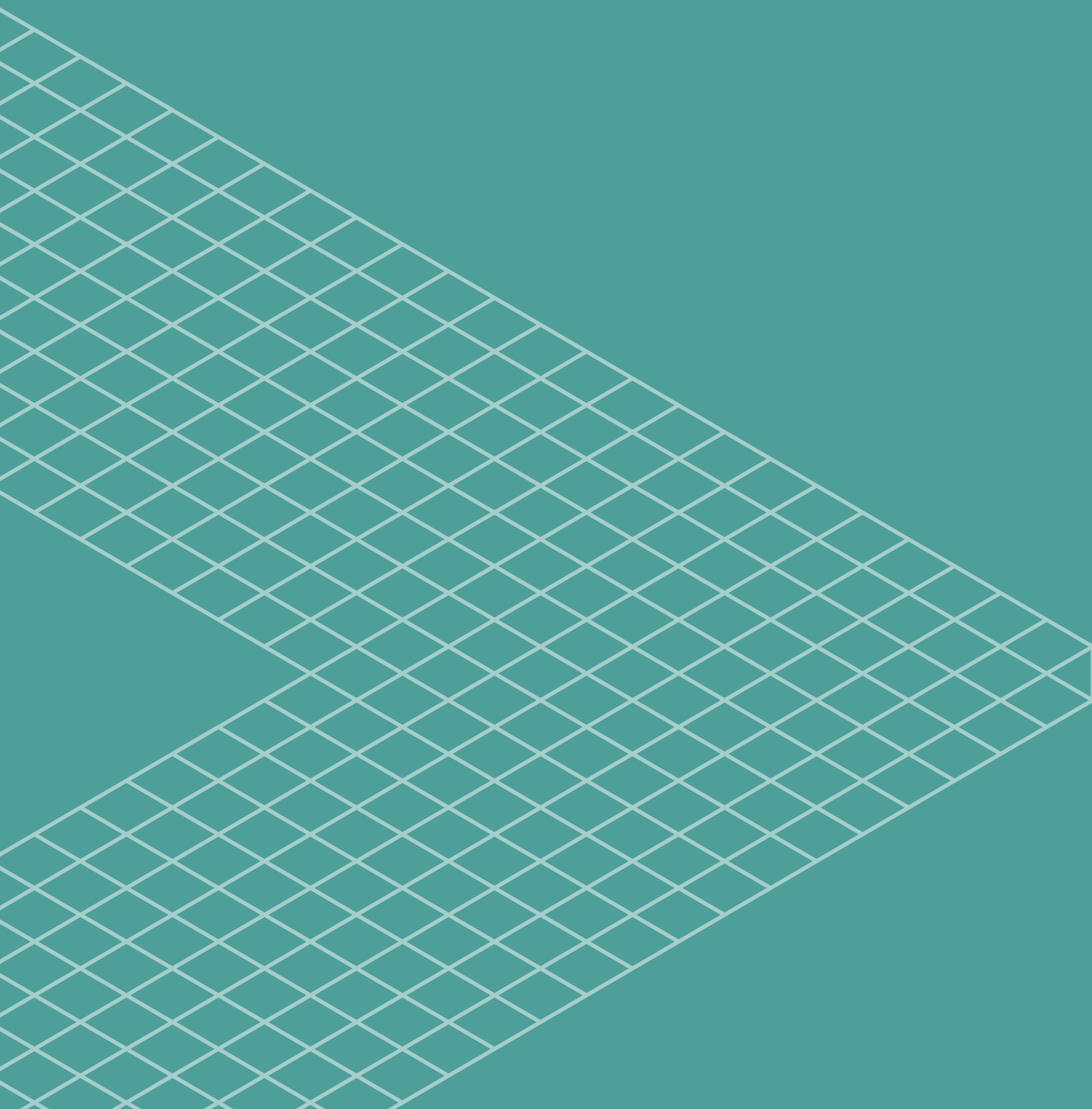
Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet) skal føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Nøkkeltall 2024

Antall utførte årsverk ¹	66,27
Samlet tildeling (1000 kr) ²	112 211
Driftsutgifter (1000 kr) ³	108 066
Lønnsandel av driftsutgifter, prosent ⁴	71,5
Lønnsutgifter per årsverk (1000 kr) ⁵	1 175

- 1 Med utførte årsverk menes årsverkstall som justeres for ulike former for merarbeid eller fravær. Et årsverk defineres som én person i 100 % stilling i et helt år.
- 2 Bevilgningsrapporteringen Note A.
- 3 Artskontorrapporteringen.
- 4 Utbetalinger til lønn, inkl. refusjoner, som andel av driftsutgifter.
- 5 Utbetalinger til lønn, delt på antall utførte årsverk.

Årets aktiviteter og resultater





1 Forebygging av tortur og umenneskelig behandling

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

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

Forebyggingsarbeidet 2024 i tall



5 besøk
til
fengsel

103

intervjuer
med innsatte
i fengsel

126

intervjuer med
ansatte som
jobber i fengsel

8

publiserte
besøksrapporter

1

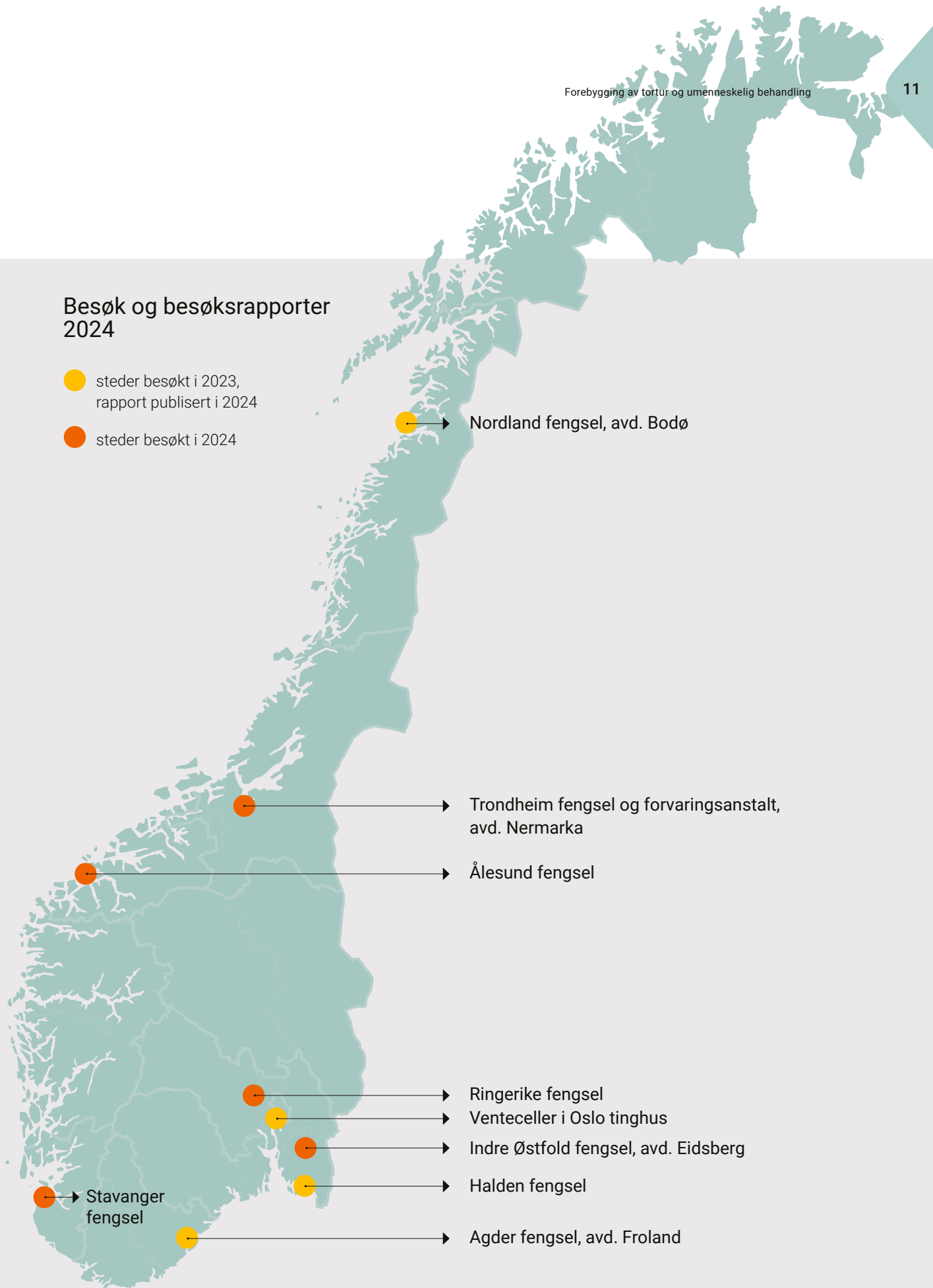
tematisk
rapport



Besøk og besøksrapporter 2024

● steder besøkt i 2023, rapport publisert i 2024

● steder besøkt i 2024



Nordland fengsel, avd. Bodø

Trondheim fengsel og forvaringsanstalt, avd. Nermarka

Ålesund fengsel

Ringerike fengsel

Venteceller i Oslo tinghus

Indre Østfold fengsel, avd. Eidsberg

Halden fengsel

Agder fengsel, avd. Froland

Stavanger fengsel

Besøk under forebyggingsmandatet

Forebyggingsenhetens hovedoppgave er å besøke steder der mennesker er, eller kan være, fratatt friheten. Formålet med besøkene er å redusere risikoen for at frihetsberøvede blir utsatt for tortur, nedverdiggende og umenneskelig behandling. Nedenfor beskriver vi hovedfunn og oppfølging fra besøkene som ble gjennomført i 2024.

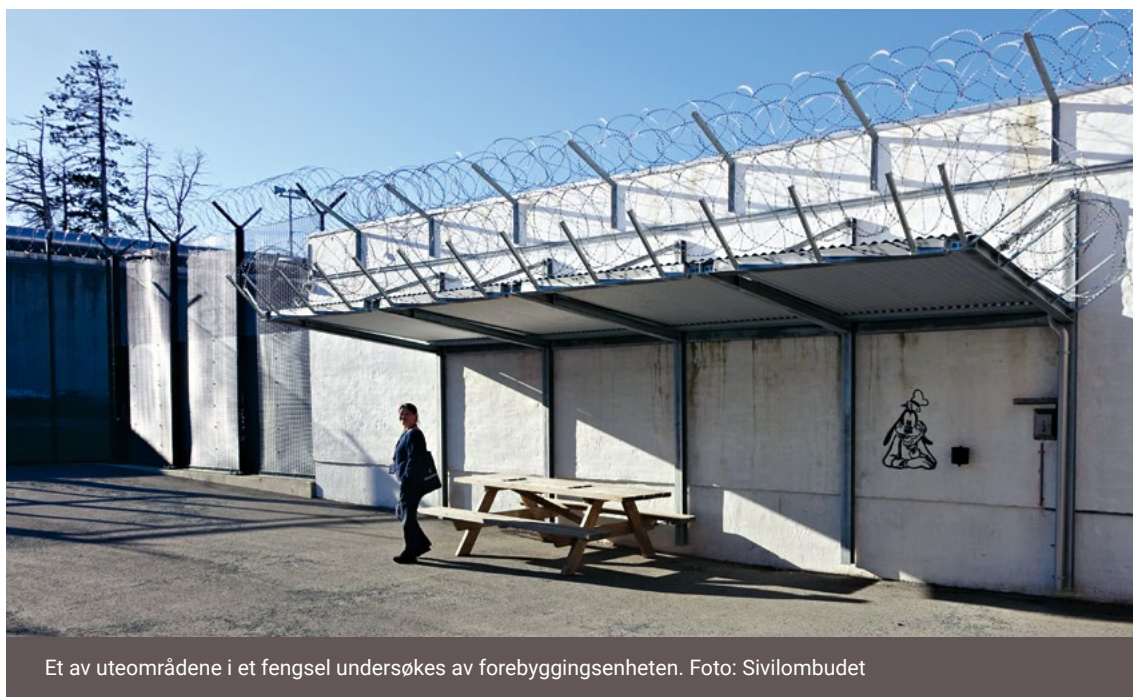
Besøk til fengsler

I 2024 har forebyggingsenheten prioritert å besøke fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Fengslene står i kjernen av forebyggingsenhetens mandat. Sektoren ble høyt prioritert da enheten ble opprettet i 2014. I perioden 2014 til 2019 ble det gjennomført 20 fengselsbesøk og funnene fra disse ble oppsummert i en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og manglende menneskelig kontakt i norske fengsler.

Etter oversendelsen av den særskilte meldingen i 2019, valgte Sivilombudet å vente med nye fengsels-

besøk, og i en periode rette søkelyset på andre steder med frihetsberøvelse.

Samtidig mottok vi i årene etter 2019 informasjon fra bekymrede innsatte, ansatte og pårørende om situasjonen i ulike fengsler. I 2023 fikk vi flere varsler om alvorlige forhold for kvinnelige innsatte ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt. Dette førte til et hastebesøk der vi avdekket kritiske og livstruende forhold som ble varslet umiddelbart til Justis- og beredskapsdepartementet.



Et av uteområdene i et fengsel undersøkes av forebyggingsenheten. Foto: Sivilombudet

Hva er en besøksprosess?

En besøksprosess består normalt av innhenting av dokumentasjon i forkant av besøket, gjennomføring av et fysisk besøk over to–fire dager og innhenting av ytterligere dokumentasjon i etterkant. Videre utarbeides en besøksrapport med vår analyse og anbefalinger til stedet. Dette blir deretter fulgt opp med en skriftlig dialog med stedet som har blitt besøkt.

Besøket til Bredtveit fengsel var begynnelsen på en rekke nye besøk til høysikkerhetsfengsler over hele landet. De siste årene har vi besøkt ni høysikkerhetsfengsler, fordelt på fire fengsler i 2023 og fem fengsler i 2024. Vi har også utført en avgrenset undersøkelse av forholdene for innsatte i Oslo fengsel. Fengslene har vært ulike i både utforming, størrelse og profil. Samlet har vi intervjuet over 200 innsatte og 200 ansatte de siste to årene.

Utvalgte funn

› **Omfattende innlåsing og faktisk isolasjon**

Besøkene våre har avdekket at en betydelig andel innsatte i norske fengsler låses inn alene på egen celle i store deler av døgnet. For de fleste skjer innlåsing som del av den ordinære timeplanen i fengselet og uten at det skyldes den innsattes egen atferd. Utviklingen er svært urovekkende og har vært tydelig i alle fengslene vi har besøkt. Det er for mange innsatte som har en hverdag med innlåsing i 18–22 timer i døgnet og høy risiko for isolasjonsskader.

En hovedårsak til den omfattende innlåsing ser ut til å være at bemanningen i de fleste fengslene har blitt redusert de siste årene. Sikkerhetsmessige vurderinger i fengslene tilsier at det må være fengselsbetjenter til stede når innsatte tilbringer tid sammen i et fellesskap. Noen ganger ser vi at aktivitetsrom og treningsfasiliteter ikke kan benyttes fordi det mangler betjenter som kan følge innsatte til disse delene av fengslene.

Vi har også sett at flere fengsler mangler tilstrekkelig skole- og arbeidsplasser til å kunne gi et dagtilbud til alle. Årsakene til dette er både at det er for få ansatte og at det mangler arealer til tilstrekkelig arbeidsdrift. Dette temaet vil løftes i en egen særskilt melding til Stortinget i 2025.

› **Økt utrygghet og selvisolasjon**

Manglende bemanning går også utover innsattes trygghetsfølelse. Ved flere fengsler har vi snakket med innsatte som opplevde at de ikke var trygge i fellesskapet med andre innsatte, ofte på grunn av mangel på tilstedeværende betjenter. Flere ansatte har også fortalt oss om en økning i trusler og vold mellom innsatte og mot ansatte.

Økt utrygghet fører også til at mange velger å trekke seg unna sosiale aktiviteter og fellesskapstid utenfor egen celle. I Ringerike fengsel, for eksempel, hadde antallet vedtak om langvarig isolasjon nesten doblet seg på ett år. Mange av disse sakene gjaldt innsatte som isolerte seg selv på grunn av utrygghet. I flere fengsler har vi møtt innsatte som foretrekker å være isolert på en restriktiv avdeling, fordi de føler seg utrygge i ordinære fellesskapsavdelinger.

«Det er for mange innsatte som har en hverdag med innlåsing i 18–22 timer i døgnet og høy risiko for isolasjonsskader.»

(Besøksrapport, Trondheim fengsel)



«Fengselet hadde ikke nok arbeidsplasser til alle innsatte. Flere innsatte fortalte at man kunne måtte vente i uker og måneder på et dagtilbud. Innsatte uten dagtilbud ble innelåst opptil 19 timer om dagen og flere opplevde symptomer som var forenlige med isolasjonsskader, som hallusinasjoner.»

(Besøksrapport, Ringerike fengsel)



Fra arbeidsdriften i Froland fengsel. Foto: Sivilombudet



«Ansatte fortalte at det var for få sysselsettingsplasser og at antallet plasser hadde sunket de siste årene.»

(Besøksrapport, Halden fengsel)



«Selv om fengselet har plass til 200 innsatte, var det kun 129 heltidsplasser på fengselets skole- eller arbeidstilbud. Fengselet hadde dermed ikke kapasitet til å gi et dagtilbud til alle som ønsket det.»

(Besøksrapport, Agder fengsel, Froland avdeling)



«Fengselets dagsplan gjorde at mange innsatte systematisk var låst inne på egen celle mer enn 18 timer i døgnet på hverdager. I helgene var nesten alle innsatte låst inn mer enn 19 timer. Systematisk innlåsing av dette omfanget, på ubestemt tid og uten individuell vurdering, innebærer en risiko for at innsatte utsettes for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.»

(Besøksrapport, Ålesund fengsel)



«På besøkstidspunktet hadde fengselet over flere måneder ikke hatt nok betjenter og derfor innført et svært inngrepende innlåsningsregime [...]. Innsatte på fellesskapsavdelingene som ikke hadde et tilbud om jobb eller skole ble derfor låst inne alene på cellen mellom 19 og 21 timer i døgnet. På besøkstidspunktet gjaldt dette opp mot to tredjedeler av de innsatte.»

(Besøksrapport, Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling)

› Svakheter i arbeidet med å forebygge selvmord

Det er godt dokumentert at innsatte er en gruppe som er mer utsatt for dårlig psykisk helse og har høyere risiko for selvmord enn den øvrige befolkningen. Våre besøk til fengsler har dessverre avdekket vedvarende svakheter med fengslenes selvmordsforebyggende arbeid. Mange av utfordringene vi løftet i vår temarapport om selvmord og selvmordsforsøk i fengsel (2023) er fortsatt gjeldende.¹

I flere fengsler har vi sett at forebyggingstiltak er begrenset til hyppigere tilsyn, kontroll og avverging av akutt fare. Langsiktige beskyttelsestiltak som redusert innlåsing, økt kontakt med familie eller økt fysisk aktivitet blir i for liten grad brukt. Også har den krevende bemanningssituasjonen negative ringvirkninger. Ved flere fengsler fortalte ansatte at de ikke har kapasitet til å følge opp innsatte med psykiske helseutfordringer og tunge tanker.



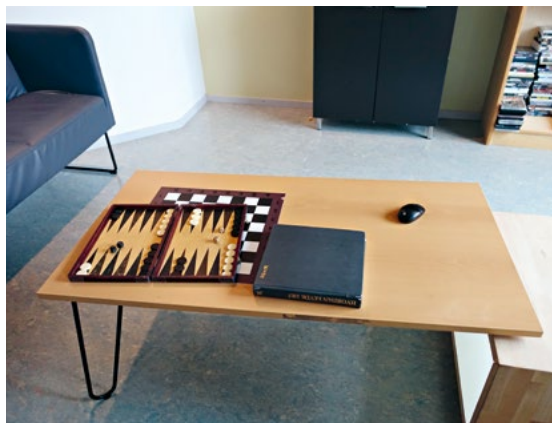
En sikkerhetscelle i Trondheim fengsel.
Foto: Sivilombudet

Vi har også funnet flere eksempler på at selvmordsnære innsatte plasseres på sikkerhetscelle, som et akutt forebyggingstiltak. Selv om den akutte faren for selvmord kan begrenses når en innsatt plasseres på en naken celle, kan slik isolasjon også øke risiko for selvmord, selvskading og utvikling av alvorlige psykiske lidelser. Å bruke sikkerhetscelle som tiltak ved selvmordsfare er derfor svært problematisk.

Fengslene har fortsatt for lav bevissthet om risikoen ved å isolere selvmordsnære innsatte. I Trondheim fengsel fant vi for eksempel at 15 av 20 vedtak om sikkerhetscelle i 2023 var begrunnet med selvmordsfare eller selvskading. I Ringerike var 28 av 35 sikkerhetscellevedtak i 2023 forårsaket av selvmordsfare eller selvskading. I Bodø og Trondheim fengsler fant vi spesielt kritikkverdige tilfeller der en selvmordsnær innsatt måtte være naken på sikkerhetscellen over lengre tid. Flere innsatte vi har snakket med opplever at de, ved å bli plassert på sikkerhetscelle, blir straffet for å dele informasjon om sin psykiske helse. Denne måten å håndtere selvmordsfare på kan også bidra til at færre velger å dele sine tanker med ansatte.

Høsten 2024 ble Norge for første gang dømt i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) for å ha krenket retten til liv (artikkel 2) i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Saken gjaldt en innsatt som tok sitt liv i Oslo fengsel. EMD konkluderte med at myndighetene ikke hadde gjort alt som var rimelig å forvente av dem for å beskytte den innsattes liv.² Dommen la blant annet vekt på manglende samhandling mellom helsetjenestene som fulgte opp den innsatte, og fengselet. Dommen er per desember 2024 ikke rettskraftig.

¹ Se Sivilombudet (2023) Selvmord og selvmordsforsøk i fengsel.
² EMD *Haugen mot Norge*, klagenr. 59476/21, 15 oktober 2024, avsnitt 153



Fra en fellesskapsavdeling i et fengsel.
Foto: Sivilombudet

› **Mangler i oppfølgingen av isolerte innsatte**

Fengslene skal jobbe for å redusere skadevirkningene av både domstolbesluttet isolasjon og deres egne vedtak om utelukkelse fra fellesskapet.³ Alle innsatte som holdes atskilt fra andre innsatte skal ha tilbud om minst to timer meningsfull menneskelig kontakt hver dag.⁴

En utfordring Sivilombudet har avdekket er at aktivitetsteamene, som blant annet skal tilby aktivitet og fellesskap til isolerte innsatte, ikke alltid har tilstrekkelig kapasitet til å ivareta innsatte med behov for oppfølging. Flere aktivitetsteam hadde redusert kapasitet som følge av rekrutteringsutfordringer eller sykdom. I Ringerike fengsel fant vi at det i praksis kun var én person i aktivitetsteamet flere ganger i uken og noen ganger ingen. I Bodø fengsel fortalte ansatte at de i perioder der flere innsatte var fullt isolert av retten, ikke kunne følge opp alle i tilstrekkelig grad.

I flere fengsler har vi også sett at oppfølgingen de isolerte innsatte får, har en slik karakter at den

vanskelig kan sies å dempe risikoen for isolasjonsskader. Eksempler på tiltak som registreres som meningsfull menneskelig kontakt av fengslene er opphold alene i luftgården eller på et treningsrom, eller samvær med betjenter iført fullt verneutstyr. I noen fengsler har til og med politiavhør blitt registrert som meningsfull menneskelig kontakt. Det er urimelig å legge til grunn at en slik situasjon er egnet til å dempe risikoen for isolasjonsskader. Tvert imot vil avhør kunne bidra til å øke det psykiske presset på en innsatt i isolasjon.

Også de kommunale helsetjenestene spiller en viktig rolle i ivaretagelsen av isolerte innsatte. Menneskerettslige standarder stadfester at innsatte skal følges opp av helsepersonell allerede ved plassering i isolasjon og deretter daglig.⁵ Dette er ikke en realitet i norske fengsler. Våre besøk har avdekket gjennomgående svakheter i helseavdelingenes oppfølging av isolerte innsatte. I Ringerike fant vi for eksempel at en innsatt hadde vært helt utelukket over flere uker uten dokumentert oppfølging fra helseavdelingens ansatte. Vi fant heller ikke dokumentasjon på at det ble gjort vurderinger om at helseoppfølging ikke var nødvendig.

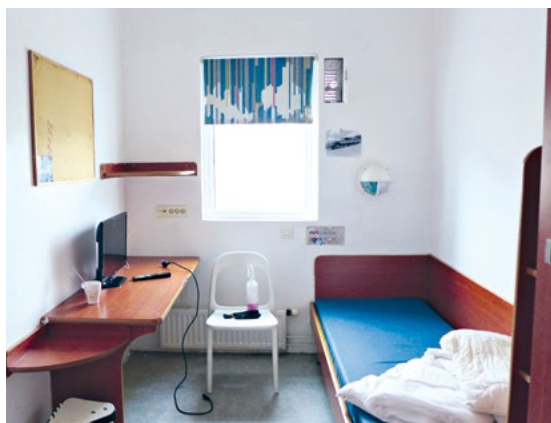
Helsepersonell skal ha en fri og uavhengig rolle i fengsel og de har et særlig ansvar for å ivareta pasienter i situasjoner som kan påføre dem helse-skade. Det er alvorlig at de kommunale helse-tjenestene ikke følger opp isolerte innsatte på en mer systematisk måte, i tråd med menneskerettslige standarder.

De fleste kommunale helsetjenester tilbød kun tjenester i ordinær arbeidstid fra mandag til fredag med legevaktsordning for helsebehov utover dette. Oppfølgingen av innsatte i helgene og på kveldstid var, som følge av dette, variabel. Den begrensede

3 Straffegjennomføringsloven § 2 tredje ledd, jf. forskrift om straffegjennomføring § 1-2 andre ledd og § 3-35 andre ledd. Se også Mandelareglene, regel 38.2 og De europeiske fengselsreglene 53A bokstav b, f, h og i

4 De europeiske fengselsreglene, regel 53A a. Se også Kriminalomsorgsdirektoratet, Utarbeidelse av ukeplan for utelukkede innsatte, rundskriv 3/2023

5 Mandelareglene, regel 46 nr. 1. Se også De europeiske fengselsreglene, regel 43.2–43.3.



Fra en celle i Stavanger fengsel.
Foto: Sivilombudet



Ansatte i forebyggingsenheten gjennomfører
befaring i et fengsel. Foto: Sivilombudet

åpningstiden bidro flere steder til mangelfull helseoppfølging av isolerte og nyinnsatte.

› **Behov for å styrke samarbeidet mellom fengslene og helsetjenestene**

Vi har avdekket betydelige svakheter i organiseringen av helsetjenestene til de innsatte. Overordnet samhandling mellom fengslene og helsetjenestene (både kommunale tjenester og spesialisthelsetjenestene) er ofte svak, spesielt på mellomledernivå. En følge av dette er at helsepersonell kan mangle vesentlig informasjon om faktiske forhold i fengselet som påvirker de innsattes helse. Et sterkere samarbeid mellom de tre partene vil kunne bidra til en økt satsning på helsefremmende og forebyggende tiltak rettet mot innsatte og helsefaglig veiledning av fengselsbetjenter. Her ser vi et handlingsrom som i større grad bør benyttes.

› **Mangler i vedtak om isolasjon**

Isolasjon i fengsel skal kun benyttes i ekstraordinære tilfeller, som en siste utvei og for så kort tid som mulig.⁶ Kriminalomsorgen skal etter straffel-

gjennomføringsloven «fortløpende vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen».⁷

Våre besøk har avdekket svakheter i fengslenes vedtak om utelukkelse. I Eidsberg fengsel, for eksempel, fant vi vedtak der det var vanskelig å forstå hvorfor det hadde vært nødvendig å utelukke den innsatte. Vedtakene vi gikk gjennom i flere fengsler manglet dessuten informasjon om hvilke mindre inngripende tiltak som var vurdert og hvorfor disse ikke strakk til. Det var heller ikke dokumentert noen vurdering av om utelukkelsen av den innsatte var forholdsmessig.

Ved flere fengsler fant vi at det ikke var dokumentert løpende vurderinger av om det fortsatt var grunnlag for utelukkelsen. En innsatt på Ringerike var for eksempel helt utelukket i over elleve døgn uten noen dokumenterte vurderinger og i Stavanger fengsel fant vi ingen tegn til løpende vurderinger i en sak der en innsatt var utelukket i 25 døgn. Det er alvorlig at det mangler dokumentasjon på at fengselet har gjort jevnlig vurderinger av om vilkårene for utelukkelse er oppfylt.

⁶ Sivilombudsmannen, Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, dokument 4:3 (2018/2019), kapittel 4.

⁷ Straffegjennomføringsloven § 37 fjerde ledd

Alvorlig bekymring for isolasjon i Oslo fengsel

I 2024 gjennomførte Sivilombudet en avgrenset undersøkelse av forholdene i Oslo fengsel, etter å ha mottatt av flere bekymringsmeldinger. Forebyggingsenheten besøkte fengselet i 2018 og avdekket den gang store utfordringer med isolasjon og innlåsing i fengselet. Seks år senere ser mange av de alvorlige utfordringene til å vedvare. Vår undersøkelse avdekket at innsatte uten dagtilbud i snitt vil kunne være innlåst på egen celle uten kontakt med andre i over 20,5 timer per døgn. Det er svært alvorlig at innsatte som ikke er isolert av retten eller besluttet isolert av fengselet, vil kunne holdes innelåst alene på cellen nesten hele døgnet. Omfanget av faktisk isolasjon i Oslo fengsel utgjør etter Sivilombudets vurdering en høy risiko for krenkelse av forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling, i artikkel 3 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen.

Kriminalomsorgsdirektoratet skal gi en tilbakemelding til Sivilombudet om hvilke tiltak som gjennomføres for å redusere omfanget av isolasjon i Oslo fengsel i januar 2025.



Oslo fengsel. Foto: Sivilombudet

› Lite bruk av tolk

Besøkene våre har avdekket at fengslene i liten eller svært liten grad bruker tolk for å kommunisere med innsatte som ikke snakker norsk eller engelsk. Dette kan ha store negative konsekvenser for den enkelte. En innsatt vi møtte hadde ikke hatt en ordentlig samtale med noen i fengselet på mange måneder på grunn av språkutfordringer. Sivilombudet er bekymret for den manglende bruken av tolk i fengsler generelt, og de store konsekvenser dette kan ha for de innsatte.

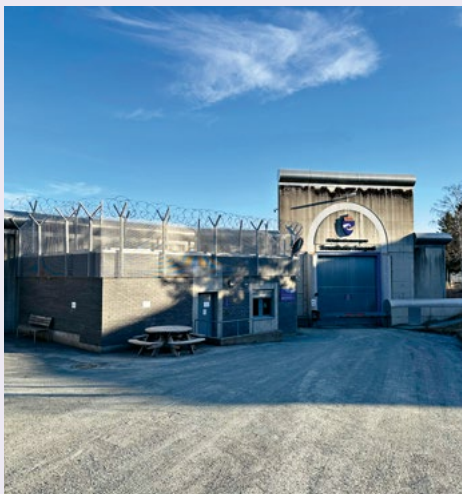
› Begrenset mulighet til å opprettholde kontakt med familie og venner

Innsattes mulighet til å opprettholde kontakt med familie og venner er i realiteten svært begrenset. De fleste høysikkerhetsfengsler tillater kun 30 minutter ukentlige telefonsamtaler og én times ukentlig besøk. Under våre besøk ser vi at innsatte ikke alltid får innvilget utvidet telefontid, heller ikke for å få snakke med egne barn. Det finnes også andre barrierer som reduserer muligheten til å opprettholde kontakten med de nærmeste. Dette kan for eksempel være lange avstander mellom hjemsted og fengsel, tidspunktet på døgnet der telefonen kan brukes, eller ringekostnader. Mange innsatte og deres familier opplever mangelen på kontakt som en stor merbelastning, som også kan bidra til en forverring av den enkeltes psykiske helse.

Eksempler fra enkeltfengsel:

Trondheim fengsel, avdeling Nermarka: Uverdige sanitærforhold og utrygghet for innsatte

Fengselet hadde to fellesskapsavdelinger med 20 celler hver i et eget bygg (E-bygget). Ingen av cellene i E-bygget hadde toalett eller dusj. Under innlåsing måtte innsatte ringe etter ansatte via calling-anlegget, for å bli låst opp og fulgt til toalettet. I snitt var innsatte innlåst alene på cellen imellom 10 og 15 timer i døgnet. Innsatte fortalte at de av og til ble nødt til å urinere i vasken på cellen, da det kunne ta tid å bli låst ut.



Trondheim fengsel. Foto: Sivilombudet

Halden fengsel: Mangelfull oppfølging av forvaringsdømte

Under vårt besøk til Halden fengsel var det syv innsatte som sonet forvaringsstraffer i fengselet, selv om det ikke har tilrettelagte plasser for denne gruppen. Fengselet ga tydelig uttrykk for at de ikke har de ressursene som kreves for å følge opp de forvaringsdømte slik regelverket legger opp til. Dette ble også bekreftet i Sivilombudets undersøkelse. Det er alvorlig at personer som er dømt til forvaring ikke får den oppfølgingen som de skal ha, og som er en forutsetning for å gi en tidsubestemt straff.¹

1 Forvaringsdømtes situasjon omtales også i temaartikkel på side 73.

Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling: Mangelfull oppfølging av unge innsatte

Selv om Eidsberg fengsel skulle ha et tilrettelagt tilbud for unge innsatte (18–24 år), fant Sivilombudet store svakheter i oppfølgingen av denne gruppen. Under besøket var det kun én betjent i ungdomsteamet og det var uklart hvordan daglige oppgaver skulle fordeles mellom dette teamet og øvrige ansatte. Det var tydelig at fengselets oppfølging av unge innsatte var utilstrekkelig.

Ringerike fengsel: Økning i langvarig isolasjon

Antall vedtak om langvarig isolasjon i Ringerike fengsel hadde nesten doblet seg mellom 2022 og 2023. Det var særlig innsatte som isolerte seg selv og innsatte med dårlig psykisk helse og krevende atferd, som var langtidsisolert. Fengselet hadde store utfordringer med å ivareta innsatte med volds- og aggresjonsproblemer uten isolasjon og inngripende sikkerhetstiltak. Utfordrende atferd ble møtt med mer inngripende sikkerhetstiltak, som igjen ble møtt med økt motstand fra innsatte. Denne dynamikken gjorde det svært krevende med godt relasjons- og endringsarbeid.

Oversikt over fengselsbesøk 2023–2024

Besøk nr	Fengsel	Besøk gjennomført	Rapport publisert	Status per 31.12.2024
75	Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo fengsel (Avdeling Zulu øst)	mars 2023	mai 2023	Saken er avsluttet fra Sivilombudets side.
77	Halden fengsel	oktober 2023	mai 2024	Oppfølgingsdialog med fengselet etter rapport. Oppfølgingsdialog med Halden kommune avsluttet.
78	Agder fengsel, Froland avdeling	november 2023	april 2024	Oppfølgingsdialog med både fengselet og helsetjenesten etter rapport
79	Nordland fengsel, Bodø avdeling	november 2023	juni 2024	Oppfølgingsdialog med både fengselet og helsetjenesten etter rapport
80	Ringerike fengsel	februar 2024	oktober 2024	Oppfølgingsdialog etter rapport. Frist for første tilbakemelding til Sivilombudet 12.02.2025.
81	Trondheim fengsel og forvaringsanstalt, Nermarka avdeling	mars 2024	oktober 2024	Oppfølgingsdialog etter rapport. Frist for første tilbakemelding til Sivilombudet 10.01.2025.
82	Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling	april 2024	oktober 2024	Oppfølgingsdialog etter rapport. Frist for første tilbakemelding til Sivilombudet 16.01.2025.
83	Ålesund fengsel	september 2024	desember 2024	Oppfølgingsdialog etter rapport. Frist for første tilbakemelding til Sivilombudet 12.03.2025.
84	Stavanger fengsel	september 2024	januar 2025	Rapport under utarbeidelse. Publiseres i januar 2025.

SKOLE
SKOLE
SKOLE
SKOLE
SKOLE
SKOLE

Treningsstrikk
SKOLE
Treningsstrikk
SKOLE
ARBEID
ARBEID
ARBEID

ARBEID
ARBEID

§ 37 § 39 § 40
§ 37 § 39 § 40
§ 37 § 39 § 40
§ 39 § 40
§ 37 § 39 § 40
§ 37 § 39 § 40
§ 37 § 39 § 40
§ 37 § 39 § 40
3 på dør § 39 § 40
§ 39 § 40
§ 40
3 på dør § 40

SKOLE
SKOLE
ARBEID

SKOLE
SKOLE
ARBEID
SKOLE
ARBEID
SKOLE
ARBEID
SKOLE
GANGGUTT
GANGGUTT
SKOLE

ARBEID

KARANTENE

ARBEID

KARANTENE

KARANTENE

ISOLASJON

ISOLASJON

ARBEID
SKOLE

ISOLASJON

ISOLASJON

ISOLASJON

ISOLASJON

SKOLE
SKOLE

ISOLASJON

ISOLASJON

RØDLAMPE

ISOLASJON

DOKUMENTER PÅ CELLE

DOKUMENTER PÅ CELLE

UTELUKKING

UTELUKKING

OPPTATT

FORBUD

FORBUD

DOKUMENTER PÅ CELLE

ISOLASJON

Fengslenes oppfølging av våre anbefalinger

Etter at besøksrapportene er publisert, får fengslene ca. tre måneder på å gi en skriftlig tilbakemelding til Sivilombudet om hvordan de følger opp våre anbefalinger. I 2024 har vi fått tilbakemeldinger fra Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, Halden fengsel, Agder fengsel, avdeling Froland og Nordland fengsel, avdeling Bodø. De resterende fengslene skal rapportere til Sivilombudet i 2025.

Bredtveit fengsel

Oppfølgingen av besøket til Bredtveit fengsel ble avsluttet i 2024. Selv om fengselet oversendte sin første tilbakemelding i oktober 2023, vurderte vi at det var behov for mer informasjon om hvilke tiltak som var iverksatt etter vårt besøk.

I april 2024 mottok vi en ny redegjørelse fra fengselet, som da hadde blitt flyttet til et eget bygg ved Romerike fengsel, Ullersmo avdeling. Bygningsmassen ved Bredtveit høysikkerhetsfengsel i Oslo er avvirket for drift, på grunn av brannvern hensyn. Denne flyttingen førte til at noen av oppfølgingspunktene fra vårt besøk ikke lenger var like aktuelle å følge opp.

I sitt siste svar til Sivilombudet har fengselet gjennomgående gitt detaljerte redegjørelser for hvordan anbefalingene er fulgt opp. Flere av fengselets reviderte rutiner reflekterer nå i større grad våre anbefalinger. Det er også positivt at fengselsledelsen melder om en bedret bemanningssituasjon som blant annet gjør det mulig å jobbe med opplæring og øvelser for ansatte. Det pekes også på at det nye bygget ved Romerike fengsel er mer egnet for fengselsdrift. Det ser også ut til at fengselet har jobbet for å styrke arbeidet med selvmordsforebygging. Sivilombudet opplever at Bredtveit fengsel har tatt tak i kritikkverdige forhold, og innført rutiner og systemer som reduserer risikoen for at det på nytt oppstår en alvorlig situasjon som fengselet var i under vårt besøk i mars 2023.

Også Halden, Froland og Bodø fengsler og tilhørende helseavdelinger har fulgt opp flere av våre anbefalinger. Nedenfor følger noen eksempler på tiltak som er iverksatt:

Halden fengsel

- › Fengselet har fått tildelt fire nye stillinger som vil brukes i hovedsak til å øke bemanningen av fengselsbetjenter.
- › Det er innført en forsøksordning med å øke ringetiden per innsatt fra 32 til 42 minutter per uke.
- › Det er bestilt benker med tak til uteområdene for å skjerme innsatte fra nedbør i lufteområdene til avdeling A.
- › 5 millioner kroner er satt av for å bedre bygningsmessige forhold i fengselets restriktive avdeling.
- › Tiltak for å styrke dialog og samarbeid med helsetjenesten er innført.

Agder fengsel, avd. Froland fengsel

- › Økt bruk av tolk.
- › Etableringen av seks nye heldagsundervisningsplasser på rørleggerlinje.
- › Opprettelse av stiling som koordinerende fagansvarlig jurist for å sikre høyere kvalitet i saksbehandlingen.
- › Økt tettheten av personalledere for å gi nok støtte til betjenter og veilede i krevende situasjoner.
- › Etablering av samarbeid med Regionalt ressurs-senter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) for å trygge fengselsbetjenter i sin rolle.
- › Helseavdelingen har forbedret arbeidet med helsekartlegging og innført ukentlige støtte-samtaler med unge innsatte.
- › Samarbeidet mellom helseavdelingen og fengselet er styrket og det jobbes tettere rundt temaer som selvmordsforebygging og oppfølging av isolerte.



Nordland fengsel, avd. Bodø. Foto: Sivilombudet

Nordland fengsel, avd. Bodø

- › Det settes i gang byggearbeid for å utvide lokaler til verksdrift og aktivitetsteamet.
- › Det er gjennomført en samling med alle operative førstebetjenter og fungerende førstebetjenter for blant annet å styrke kvaliteten på vedtak som fattes av fengselet.
- › Fengselet har anmodet om ombygging av sikkerhetsceller og jobber med revidering av instruks for bruken av disse.
- › Samarbeid mellom fengselet, den kommunale fengselshelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten for å styrke arbeidet med selvmordsforebygging.
- › Styrket veiledning til betjenter fra spesialisthelsetjenesten.
- › Utvidelse av lokalene til helseavdelingen.

Manglende oppfølging som følge av ressursutfordringer

Selv om flere viktige grep er tatt i disse fengslene, ser vi også at deres tilbakemeldinger preges av at institusjonene driftes under krevende økonomiske rammer.

Froland fengsel peker blant annet på at trang økonomi har ført til reduksjon i sikkerhets- og sosialfaglig bemanning. Fengselet forventer reduserte budsjetter også framover og skriver at dette kan påvirke tilstedeværelse av betjenter framover.

Bodø fengsel peker på at både bemanningsutfordringer og de økonomiske rammene går utover dagtilbudet til innsatte.

«Bemanningsutfordringer, ressurser og økonomiske rammer i Kriminalomsorgen bidrar i stor grad til praktiske utfordringer i driften av Nordland fengsel, og påvirker negativt vår mulighet for å tilby tilstrekkelig dagtilbud til innsatte»

(Brev fra Bodø fengsel til Sivilombudet 31.10.2024)

Halden fengsel skriver at det er krevende å tilby innsatte minimum åtte timer utenfor egen celle under fengselets budsjettmessige rammer.

Halden fengsel melder også om at fengselets selvmordsforebyggende arbeid påvirkes negativt av dagens bemanningsfaktor:

«Vi har selvsagt en plikt til å forebygge selvmord, jf. EMK artikkel 2. Vi ser samtidig at vi også i slike tilfeller er avhengig av en bemanningsfaktor som er bedre enn i dag»

(Brev fra Halden fengsel til Sivilombudet 01.10.2024)

Ombudet ser svært alvorlig på at manglende bemanning svekker fengselets evne til å beskytte innsattes liv og helse.

Sivilombudet mener det er behov for mer informasjon om enkelte tiltak, samt oppdatert informasjon om hvordan nåværende tiltak fungerer. Vi følger derfor opp disse fengslene, også i 2025.

Helsevesenets oppfølging av våre anbefalinger

Sivilombudets besøk og anbefalinger har bidratt til økt bevissthet om internasjonale minstestandarder for helsehjelp til innsatte og konkrete forbedringer i helsetjenestene i fengsel. I 2024 mottok vi informasjon om hvordan helsetjenestene i Halden, Froland og Bodø kommune fulgte opp våre anbefalinger. Nedenfor følger noen av endringene som har skjedd i kjølvannet av våre besøk:

› Økt samarbeid internt og med fengslene

Flere av kommunene viser til at de har styrket samarbeidet innad i kommunen og med fengslene og spesialisthelsetjenestene etter våre besøk. I Bodø ble det for eksempel nedsatt en arbeidsgruppe mellom ledelsen i kommunen, Nordlandssykehuset og fengselet, for å jobbe overordnet med helsefremmende tiltak og forebygging av selvmord og selvskading.

› Økt innsats for rask helsekartlegging

Helsetjenestene som ikke er til stede på kvelder og i helgene har utfordringer med å sikre at alle nyinnsatte får en helsekartlegging inkludert kartlegging av selvmordsrisiko innen 24 timer, i tråd med menneskerettslige standarder. Kommunene har likevel jobbet for å sikre at dette skjer, i tråd med



Foto: Sivilombudet

Sivilombudets anbefalinger. Froland kommune har for eksempel inngått avtale med Arendal Legevakt som gjennomfører helsesjekk før innsettelse når helseavdelingen er stengt og i Bodø kommune jobbes det med å finne løsninger på denne utfordringen.

› **Styrket oppfølging av isolerte**

Sivilombudets besøk har bidratt til økt bevissthet om risikoen for isolasjonsskader og viktigheten av at helseavdelingene følger opp alle isolerte tett. I Froland har kommunen innført en ordning der hjemmesykepleien utfører tilsyn av isolerte i helgene og på helligdager når helseavdelingen er stengt. I Bodø har interne rutiner blitt endret for å sikre at isolerte innsatte følges opp av helsepersonell, uavhengig av årsaken til isolasjon. I Halden er det

også innført tiltak for å sikre daglig oppfølging av isolerte, med en sjekklister som skal sikre grundig og enhetlig oppfølging.

«Vi setter pris på at Sivilombudet har påpekt disse forholdene. Det har gitt oss muligheten til å identifisere forbedringspotensial og sørge for enda bedre helsetjenester for innsatte i Halden fengsel.»

Therese Orud Schmidt, avdelingsleder for fengselshelsetjenesten i Halden kommune



Foto: Sivilombudet

Oppfølging av andre besøk gjennomført i 2022 og 2023

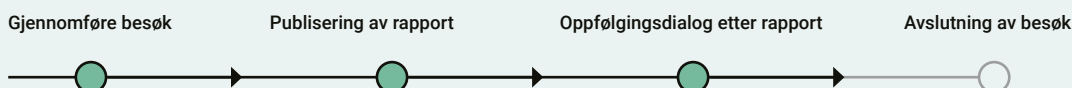
I 2024 fulgte vi opp tre besøk fra 2022 og seks besøk fra 2023. Dette var besøksprosesser som ikke var avsluttet ved inngangen til 2024.

Besøksrapport 76: Venteceller i Oslo tinghus

Besøk gjennomført: september 2023

Rapport publisert: februar 2024

Status per 31.12.24: Oppfølgingsdialog etter rapport



Fra en ventecelle i Oslo tingrett.
Foto: Sivilombudet

Ventecellene i Oslo tinghus blir brukt til kortvarige plasseringer av pågrepne varetektsfengslede eller internerte personer ved fremstilling for rettsmøte i Oslo tingrett. Arrestlokalene hadde 21 celler og drives av Oslo politidistrikt.

Belastende fysiske forhold

Ventecellene i tingretten hadde en utforming som fremsto som belastende med gulv, vegger og tak i betong. Det var ikke noe inventar i cellen annet enn en plassbygget betongbenk å sitte på og en plastmadrass til å legge på gulvet. Cellene befant seg i en kjelleretasje uten vindu eller dagslys. En av cellene var kun fire kvadratmeter og vi anbefalte at politiet så langt som mulig bør unngå å bruke denne. Selv om oppholdene normalt er kortvarige, står mye på spill for den som fremstilles for retten. Utformingen kan svekke den enkeltes mulighet til å forberede sitt eget forsvar. En innsatte valgte å ikke være til stede under rettsmøtet på grunn av belastningen med å sitte i ventecelle.

Bruk av maktmidler

Alle ansatte i arrestlokalene bar teleskopbatong, håndjern og pepperspray synlig i beltet. At ansatte bærer så mange synlige maktmidler, kan virke konfliktskapende og øke risikoen for at maktmidlene blir benyttet. Ombudet er særlig skeptisk til at alle

Om vårt oppfølgingsarbeid

En viktig del av forebyggingsarbeidet finner sted etter at besøksrapportene er publisert. Alle stedene vi besøker må orientere Sivilombudet skriftlig om hvordan anbefalingene våre er fulgt opp. På bakgrunn av den skriftlige rapporteringen vurderer vi om tiltakene stedet har iverksatt, er tilfredsstillende. I noen tilfeller vil oppfølgingsarbeidet være mer krevende, og det vil da ta lengre tid før Sivilombudet kan avslutte oppfølgingen av saken.

som jobber i arresten skal bære pepperspray, på grunn av den risikoen for umenneskelig eller nedverdiggende behandling bruk av pepperspray utgjør, spesielt i lukkede rom. Politiet hadde heller ikke etablert en tilstrekkelig oversikt over omfanget av maktmiddelbruk i ventecellene.

Vi fant også svakheter i dokumentasjon av enkelt-episoder. Ved ett tilfelle ble pepperspray, skjold, strips og fotjern benyttet i arrestlokalene mot en person som var innelåst. Hendelsen var ikke beskrevet i arrestjournalen, i strid med krav i politiets arrestinstruks.

Manglende tilsyn

Ombudet fant at det ikke var gjennomført verken nasjonale eller lokale tilsyn med ventecellene i Oslo tinghus. Vi fant at Oslo politidistrikt har antatt at ventecellene ikke omfattes av politidistriktets tilsynsansvar, noe Sivilombudet mener ikke er en korrekt forståelse av regelverket. Ettersom Oslo politidistrikt har ansvar for å drive arresten, har de derfor også ansvar for at det gjennomføres årlige tilsyn med ventecellene i Oslo tinghus.

Oppfølging av våre anbefalinger

Oslo politidistrikt jobber med å følge opp våre anbefalinger. I oktober orienterte de oss om at det blant annet jobbes med å forbedre systemene for

arrestjournalen. Dette vil, ifølge politiet, kunne bidra til en bedre oppfølging av Sivilombudets anbefalinger som for eksempel bedre registrering av skader og maktmiddelbruk i ventecellene. Det er etablert en ordning der innsatte kan serveres et varmt måltid og den minste cellen på fire kvadratmeter er nå omgjort til et lager.

I kjølvannet av Sivilombudets anbefalinger har det også vært avholdt et møte mellom Politidirektoratet, Domstoladministrasjonen og Oslo politidistrikt for å avklare ansvarsroller om politiets bruk av arrestlokale i rettsbygning. Det skal blant annet utarbeides en standard bruksavtale om politiets bruk av venteceller i rettsbygning.

«Vedrørende Sivilombudets anmerkning om den minste ventecellen, så kan det informeres om at denne ikke lenger vil bli benyttet som ventecelle, men er bygget om til lager»

(Brev fra Oslo politidistrikt til Sivilombudet 01.11.2024).

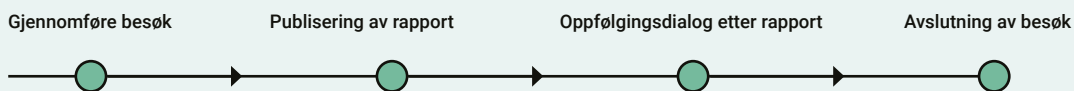
Sivilombudet har bedt politidistriktet om å oversende en ny oppdatering i saken innen 1. mars 2025.

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

Besøk gjennomført: januar 2023

Rapport publisert: mai 2023

Status per 31.12.24: avsluttet i april 2024



Besøksrapport 73: Serio Haraldsplass Ung, Agder (Barnevernsinstitusjoner)

Besøk gjennomført: februar 2023

Rapport publisert: mai 2023

Status per 31.12.24: avsluttet i juni 2024



Oppfølging av våre anbefalinger

Et hovedfunn i disse to besøkene har vært manglende bevissthet rundt risikoen for vold og overgrep mot barn som er på institusjonen. Vi fant at dette temaet sjelden ble snakket om i ansattgruppen og at tanken om at kolleger kunne begå overgrep eller grenseoverskridende handlinger var fremmed for

mange. I oppfølgingsdialogen med institusjonene har vi pekt på at ungdommene på institusjonen må få god informasjon om hvem de kan si ifra til, dersom de skulle oppleve overgrep ved institusjonen. Vårt arbeid har bidratt til økt bevissthet om at det må finnes slike varslingskanaler, og at disse må være kjent for beboerne på institusjonen.

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

Besøk gjennomført: september 2022

Rapport publisert: februar 2023

Status per 31.12.24: avsluttet dialog med sykehuset og kontrollkommisjonen i februar 2024



Noen hovedfunn fra besøket:

- › varierende kvalitet i vedtak om bruk av belter
- › strenge og detaljerte husordensregler
- › ulovlig generelt forbud mot bruk av privat mobiltelefon, uten grundig rettslig undersøkelse av kontrollkommisjonen

Oppfølging av våre anbefalinger

I etterkant av vår besøksrapport har sykehuset utarbeidet en tiltaksplan som følger opp vår anbefaling på ulike nivåer i organisasjonen med tertialvis rapportering til klinikkledelsen. Når det gjelder forbud om mobiltelefon, opprettholdt sykehuset at alle pasienter fratas telefon ved innleggelse, men at de

etter en individuell avtale kan få mulighet til å bruke den. Her ble ikke Sivilombudets anbefalinger tatt til følge. Vi ba derfor sykehuset om å gi en ny tilbakemelding på hvordan de sikrer pasientenes tilgang til privat telefon i tråd med psykisk helsevernloven.

Sykehuset oversendte deretter oppdaterte husordensregler som gir alle pasienter et minimum av 2,5 timer daglig tilgang til privat mobiltelefon, nettbrett og datamaskin. Slik Sivilombudet ser det, har sykehuset tatt et viktig steg i riktig retning. Samtidig legger den nye reguleringen fortsatt opp til en

praksis som er i strid med loven, ved at pasientene ikke har tilgang til egen telefon, men kan få tilgang til den i et gitt tidsrom. Vi viser også til at regionale sikkerhetsavdelinger ved Oslo universitetssykehus og Haukeland sykehus gir samme pasientgruppe vesentlig friere tilgang til privat mobiltelefon. Også Helsedirektoratet har uttalt at pasienter ved regionale sikkerhetsavdelinger skal ha rett til å bruke mobiltelefon. Sivilombudet har lagt til grunn at både St. Olavs hospital og kontrollkommissjonen vil følge opp vår tilbakemelding og Helsedirektoratets uttalelse.

Besøksrapport 69: Regional sikkerhetsseksjon, Oslo universitetssykehus HF, Dikemark

Besøk gjennomført: august 2022

Rapport publisert: januar 2023

Status per 31.12.24: avsluttet mai 2024

Gjennomføre besøk

Publisering av rapport

Oppfølgingsdialog etter rapport

Avslutning av besøk



Noen hovedfunn fra besøket:

- Uegnede og uverdige fysiske forhold førte til økt risiko for tvangsbruk overfor pasientene.
- Enkelte pasienter var underlagt både beltebruk og skjerming i mange måneder i strekk. Vi fant manglende dokumentasjon på om beltebruken fortsatte å være «uomgjengelig nødvendig» for hele tidsperioden.

Oppfølging av våre anbefalinger:

Sivilombudet har hatt en lengre dialog med sykehuset om hvordan de følger opp våre anbefalinger gjennom 2023. I april 2024 mottok vi en ny oppdatering på arbeidet med å forebygge langvarig og omfattende bruk av tvang og arbeidet med å utbedre de fysiske forholdene. Sykehuset ser ut til å ha innført en rekke tiltak for å redusere bruken av

tvang, som for eksempel faste gjennomganger av alle tvangsvedtak som ser ut til å bidra til både læring og økt bevisstgjøring av egen praksis. Det ser også ut til at sykehuset har styrket undervisningen i psykisk helsevernloven i etterkant av våre besøk.

Sykehuset har i kjølvannet av Sivilombudets besøk fått bevilget 3,8 millioner kroner til vedlikeholdsarbeid. Dette har ført til blant annet oppussing av trappeløp, bedre lydisolering og lysregulering, tilrettelegging for økt bruk av fellesområder. Dette er viktige forbedringer og i tråd med Sivilombudets anbefalinger. Det er samtidig en del arbeid som gjenstår. Sivilombudet legger til grunn at nødvendig vedlikehold og oppgradering blir ivaretatt av sykehuset for å skape akseptable forhold for pasientene i påvente av at nytt sikkerhetsbygg i 2026.

Informasjon, rådgivning og samarbeid

Informasjonsvirksomhet er en viktig del av arbeidet for å forebygge tortur og umenneskelig behandling av frihetsberøvede. I 2024 har vi hatt mange møter med nasjonale myndigheter, gitt høringsinnspill og

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

Rådgivende utvalg

Forebyggingsenhetens rådgivende utvalg skal bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet vårt.¹ Utvalget består av både individuelle medlemmer og medlemmer som representerer utvalgte organisasjoner. Medlemmene velges for to år av gangen.

Utvalget møttes tre ganger i 2024. På møtene diskuterte vi blant annet funn fra våre besøk til fengsler og oppfølgingen av forholdene ved Sykehuset Østfold.

Ved behov settes det også opp møter med enkeltmedlemmer i utvalget for å få innspill til konkrete temaer som vi jobber med. I året som gikk fikk vi nyttige innspill fra For Fangers Pårørende i arbeidet med en undersøkelse av innsattes mulighet til kontakt med omverdenen.

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



Fra et møte i rådgivende utvalg. Foto: Sivilombudet

Medlemmer i forebyggingsenhetens rådgivende utvalg 2024:

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





Forebyggingsenheten holder forelesning på Kriminalomsorgens høyskole og utdanningscenter (KRUS). Foto: KRUS

Fengsel

Vår prioritering av fengselssektoren har også preget vårt utadrettede arbeid i 2024. I året som har gått har vi jobbet aktivt med å spre kunnskap om våre funn og anbefalinger til ulike aktører som jobber i eller med kriminalomsorgen. Vi har blant annet presentert funn om selvmord i fengsel på årskonferansen til Norsk forening for kriminalreform (KROM) og vi har gitt Justis- og beredskapsdepartementet innspill til en ny stortingsmelding om straffegjennomføring. I tillegg har vi presentert relevante funn til utvalget for strafferettslige reaksjoner og psykisk helse.

Vi har også delt kunnskap med blant annet Røde Kors-frivillige og fengselsgruppa i Jussbuss. Som tidligere har vi også holdt regelmessige forelesninger for studenter ved Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS). Vi har bidratt med foredrag om forholdene i fengsel for Norges Høyesterett og for det regjeringsoppnevnte straffereaksjonsutvalget.

Dialog om tilsynsordningen for kriminalomsorgen

I 2023 besluttet Stortinget å etablere en ny ordning for tilsyn av kriminalomsorgen. Den nye ordningen trer i kraft 1. januar 2025 og skal forvaltes av Statens sivilrettsforvaltning (SRF). Forebyggingsenheten har i 2024 gitt innspill til SRF, i tillegg til eksisterende og påtroppende ledere av tilsynsordningen. Vi har delt informasjon både om tilsynsmetodikk og om temaer som vi mener tilsynsrådet bør være spesielt oppmerksom på.

Helsetjenester for innsatte

Våre besøk har avdekket en rekke svakheter i helsetjenestene for innsatte i fengsel og dette har vi formidlet til relevante fagmiljøer både innenfor justis- og helsesektoren. I 2024 har vi blant annet vært medarrangør for et fagseminar om helsetjenester for innsatte, sammen med Legeforeningen. Videre har vi bidratt til et læringsverksted om selvmordsforebygging i fengsel, i regi av Helse- og omsorgsdepartementet. Her deltok blant annet Kriminalomsorgsdirektoratet og ledere for fengselshelsetjenestene i flere større kommuner. Vi har også holdt innlegg på det årlige helserettskurset i regi av Juristenes Utdanningscenter.

Politiets utlendingsinternat på Trandum

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

Justis- og beredskapsdepartementet har over flere år informert Sivilombudet om at det jobbes med revisjon av utlendingsinternatforskriften. Forslag til endringer i forskriften ble sendt departementet fra Politidirektoratet 28. mai 2021. Departementet orienterte Sivilombudet om det skulle jobbes med et endringsforslag høsten 2021.¹ I en ny orientering i mars 2022 bekla- get departementet at dette ville bli forsinket.² I august 2023 informerte departementet om at høringsnotat om endringer i utlendingsloven og utlendingsinternatforskriften sendes på høring rundt årsskiftet 2023–2024.³ Ved slutten av 2024 har dette fortsatt ikke skjedd.

Det er svært uheldig at departementets arbeid med revisjon av utlendingsinternatforskriften trekker ut over flere år. Det er et stort behov for å iverksette endringer som sikrer at behandlingen av internerte er i tråd med statens menneskerettslige forpliktelser.



Fra Politiets utlendingsinternat på Trandum. Foto: Sivilombudet

- 1 Se brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet, datert 23.08.2021.
- 2 Se brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet, datert 15.03.2022.
- 3 Se brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet, datert 12.09.2023.

Øvrige sektorer

I 2024 har vi fortsatt å dele kunnskap om våre funn fra barnevernsinstitusjoner, psykisk helsevern, sykehjem og boliger for mennesker med utviklingshemning, selv om dette er sektorer vi ikke har besøkt dette året. Eksempler på dette er undervisning for vernepleierstudenter ved Høgskolen i Østfold og undervisning for psykologistudenter ved Universitetet i Oslo. Vi har også gitt innspill til Helsetilsynets arbeid for å etablere en undersøkelsesordning for svært alvorlige hendelser som gjelder barn. I tillegg har vi delt erfaringer med ekspertgruppen som skal vurdere tiltak for barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet.

Oppfølging av funn fra boliger for mennesker med utviklingshemning

Det er viktig at andre tilsynsorganer også følger opp og utforsker problemstillinger som vi har løftet tidligere. I 2024 publiserte Helsetilsynet funn fra et større prosjekt om tvang og makt overfor personer med utviklingshemning. Rapporten viser blant annet at det er stor variasjon i hvordan statsforvalterne overprøver vedtak om tvang etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9. Videre viser den at presset kapasitet hos statsforvalterens saksbehandlere kan true rettssikkerheten for personer med utviklingshemning. Disse funnene understøtter våre tidligere funn fra besøk til denne sektoren. Det er positivt at Helsetilsynets rapport foreslår konkrete tiltak for å bedre situasjonen.

Høringssvar – revidert arrestinstruks

I 2024 leverte forebyggingsenheten høringssvar til revidert instruks for bruk av politiets arrester (arrestinstruksen).⁸ Et av formålene med revisjonen var å følge opp kritikk påpekt av organer som blant annet Sivilombudet. Vi var positive til flere av endringsforslagene, som for eksempel krav om minst to tjenestepersoner i arrestlokalet, mer detaljerte krav til føring av arrestjournal og strengere krav til å gjennomføre kroppsvisitasjon. Vi kom også med

flere innspill til den nye instruksen, som for eksempel at:

- › det bør angis hvor stor andel av cellene som bør ha mer ordinær utforming
- › det bør lages tydeligere retningslinjer for celler for mindreårige
- › bruk av pepperspray inne på celler i politiarrest bør forbys eller blir tydelig begrenset

Internasjonalt samarbeid

94 stater har ratifisert FNs tilleggsprotokoll mot tortur (OPCAT). Globalt finnes det 78 forebyggingsenheter.⁹ Internasjonal erfaringsutveksling og dialog bidrar til gjensidig kompetanseheving og utvikling av arbeidet vårt.

I året som har vært, har vi både selv tatt initiativ til dialog med andre forebyggingsenheter, og blitt kontaktet for å bidra til andres arbeid. Vi har vært vertskap for studiebesøk fra forebyggingsenheten i Litauen og Tsjekia. Videre har vi hatt svært verdifull dialog og utveksling med blant annet forebyggingsenheten i Storbritannia og Nederland. Muligheten til å kunne hente inn kunnskap om praksis i andre land gjennom forebyggingsenheter internasjonalt er svært nyttig. På høsten deltok vi på det årlige



Forebyggingsenheten besøker DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur. Foto: Sivilombudet

⁸ Se hele høringssvaret her: [Brev til Politidirektoratet 01.02.2024](#)

⁹ Tall hentet inn 20.11.2024: <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat>

samarbeidsmøtet mellom de nordiske forebyggingsenhetene som i år ble avholdt i Helsingfors. Tematikken for årets møte var helsetjenester for innsatte.

I august reiste forebyggingsenheten til København og Malmø, blant annet for å lære mer om rehabilitering av torturutsatte. To medlemmer av legeforeningens menneskerettighetsutvalg deltok også på reisen. Sammen hadde vi lærerike møter med:

- › Folketingets Ombudsmand (dansk forebyggingsenhet)
- › Dignity – Dansk Institut Mod Tortur
- › IRCT – International Rehabilitation Council for Torture Victims
- › Svensk Røde Kors' behandlingssenter for torturutsatte i Malmø

Besøk fra Den europeiske torturforebyggingskomiteen

I mai 2024 kom Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) til Norge på sitt sjette periodiske

besøk til landet. Sivilombudet bidro til besøket ved å gi innspill om ulike risikoområder i forkant av besøket. Vi ble invitert av myndighetene til å delta på komiteens oppsummeringsmøte med Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Den endelige rapporten fra besøket ble oversendt norske myndigheter i slutten av 2024 og rapporten blir publisert i januar 2025.

Komiteen kommer med flere anbefalinger til fengselssektoren, og viser til at en presset budsjett- og bemanningssituasjon påvirker forholdene for innsatte og ansatte. CPT har i likhet med Sivilombudet også uttrykt alvorlig bekymring for langvarig beltelegging ved Østfold sykehus. Komiteen viser til at dette kan utgjøre umenneskelig eller nedverdiggende behandling. CPT peker også på behovet for å redusere omfanget av innlåsing og tilby flere aktiviteter til internerte ved politiets utlendingsinternat, Trandum. Komiteens arbeid, vurderinger og anbefalinger er et viktig referansepunkt for forebyggingsenhetens løpende arbeid.



Sivilombudet møter medlemmer av Den europeiske torturforebyggingskomiteen i mai. Foto: Sivilombudet

Bekymring for lange beltelegginger ved Sykehuset Østfold



En belteseng ved Sykehuset Østfold. Foto: Sivilombudet

Bakgrunn

Sivilombudet mottok høsten 2023 bekymringsmeldinger som gjaldt sykehusets langvarige beltelegging av en pasient ved en av de to lokale sikkerhetsseksjonene ved Sykehuset Østfold. Den aktuelle pasienten hadde vært beltelagt i seng sammenhengende i nesten 41 døgn (982 timer). Vi ble også gjort kjent med en annen sak der en pasient skal ha vært beltelagt i ca. seks uker under en innleggelse på den andre sikkerhetsseksjonen.

Sivilombudet besøkte de to sikkerhetspostene i 2018 og kritisert nettopp langvarig bruk av belter over flere døgn, uten dokumenterte vurderinger av om vilkårene for bruk var oppfylt underveis. På grunn av alvorlet i varslene og tidligere bekymring knyttet til samme problemstilling, innhentet vi blant

annet omfattende dokumentasjon knyttet til den ene pasienten i tillegg til oversikt over og prosedyrer for sykehusets bruk av tvangsmidler.

Hva fant vi?

Dokumentasjonen vi hentet inn gjorde oss svært bekymret for at pasienter ved sykehuset ble lagt i belter uten at lovens krav ble fulgt, og uten at sykehuset eller kontrollkommissjonen problematiserte tvangsbruken.

I vår gjennomgang av pasientens journal fant vi nesten ingen dokumenterte vurderinger av om og hvorfor det var helt nødvendig å fortsette å holde pasienten i belter. De eneste stedene vi fant dette beskrevet var i ukentlige samtaler mellom behandler og pasient. I denne perioden var pasienten

kontinuerlig fastspent i en belteseng. Dette er helt uholdbart.

Dokumentgjennomgangen avdekket videre at belteleggingen påførte pasienten store smerter og ydmykkelser. Sykehuset kunne ikke vise at disse forholdene var vurdert i lys av kravet om at tvangsbruken skal være forholdsmessig. Etter kort tid i beltesengen fikk pasienten problemer med vannlating og avføring, og utfordringene vedvarte gjennom store deler av perioden de nesten 41 døgnene belteleggingen varte.

Gjennomgangen vår viste også at kontrollkommissjonen ved sykehuset hadde sviktet i utøvelsen av sine oppgaver. Kommisjonens svar på våre spørsmål betrygget oss ikke om at det var foretatt grundige og konkrete vurderinger av pasientens situasjon, og at vilkårene faktisk var oppfylt i hele perioden belteleggingen pågikk.

En sammenligning av beltelegginger nasjonalt viste at Sykehuset Østfolds' sikkerhetsseksjoner skilte seg negativt ut med flere særlig langvarige beltelegginger. Vår undersøkelse gjør oss svært bekymret for at langvarig beltebruk er normalisert og akseptert ved sykehuset.

Hva gjorde vi?

I april 2024 sendte vi et brev til Sykehuset Østfold og et brev til den lokale kontrollkommissjonen. Brevene inneholdt detaljerte redegjørelser for Sivilombudets bekymringer i den konkrete saken og gjenga en rekke eksempler fra pasientens journal for å tydeliggjøre grunnlaget for bekymring.

I brevene ble det stilt flere spørsmål til både sykehuset og kontrollkommissjonen. Brevene ble besvart. Svarene var ikke egnet til å berolige Sivilombudet om situasjonen for den konkrete pasienten, for bruken av mekaniske tvangsmidler ved sikkerhetsseksjonene, eller for kontrollkommissjonens kontroll med rettssikkerheten til, og forholdene for, langvarig beltelagte pasienter.

Det ble derfor sendt et nytt brev til sykehuset i juni 2024 hvor vi ba om et møte med sykehusets ledelse og varslet at vår vurdering var at sykehusets håndtering av belteleggingsforløpet innebar en høy risiko for at forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling i EMK artikkel 3 var krenket i den konkrete saken. Møtet med blant annet sykehusets styreleder og direktør ble avholdt 21. juni 2024.

Hva har sykehuset gjort etter at bekymringene ble meldt inn?

I etterkant av møtet har sykehuset gitt en skriftlig redegjørelse for iverksatte strakstiltak og oversendt en tiltaksplan for videre oppfølging. Sivilombudet har bedt om en oppdatert redegjørelse for hvilke tiltak som er gjennomført og for de foreløpige resultatene av tiltakene, inkludert funn fra internrevisjonen som er varslet, innen 1. februar 2025.

Hvem andre er varslet?

For di vurderer saken som svært alvorlig har Sivilombudet, i tillegg til dialog med sykehuset og kontrollkommissjonen, varslet Statsforvalteren og Helsetilsynet om saken og minnet om statens undersøkelsesplikt når det er tilstrekkelig klare indikasjoner på at brudd på EMK artikkel 3 har funnet sted. Vi har bedt Statsforvalteren og Helse-tilsynet orientere ombudet om hvordan de følger opp saken innen 31. desember 2024.



Belteseng i psykisk helsevern.
Foto:
Sivilombudet

Barn i Eidsberg fengsel

Bakgrunn

Indre Østfold fengsel, avdeling Eidsberg, har siden 2020 vært pålagt å motta inntil tre mindreårige innsatte. Under vårt besøk til fengselet var det to mindreårige innsatte i fengselet. Vi gjennomførte en egen undersøkelse av de tre plassene for mindreårige i fengselet, og i hvilken grad mindreårige også plasseres i andre fengsler for voksne. Rapporten ble publisert i juni.

Hva fant vi?

Siden Eidsberg fengsel fikk oppdraget om å motta inntil tre mindreårige innsatte har fengselet mottatt ekstra midler for å ha et ungdomsteam som skulle ivareta barna. Ungdomsteamet skulle egentlig bestå av fem–seks medarbeidere, men under vårt besøk var det bare én fengselsbetjent i teamet. Han hadde ikke kapasitet til å følge opp to mindreårige alene.

Selv om det følger direkte av FNs barnekonvensjon at barn ikke skal sitte i fengsel sammen med voksne med mindre det er til barnets beste, var de mindreårige plassert i hver sin avdeling med elleve voksne innsatte. Til tider var de også alene på avdelingen med voksne innsatte, uten at det var ansatte til stede.

Vi undersøkte sakene til de ti mindreårige som hadde vært i Eidsberg fengsel i 2024, og fant at det ikke ble gjort en konkret vurdering av om plasseringen i voksenfengsel var til barnets beste. I flere tilfeller var tingretten, som besluttet varetektsfengslingen, feilinformert om forholdene i fengselet. Kriminalomsorgens regionkontor, som tildelte plasser i fengselet når det var fullt i ungdomsenhetene, hadde heller ingen rutine for å gjøre en vurdering av barnets beste.

Vi ba også om en oversikt fra Kriminalomsorgsdirektoratet over antall barn plassert i voksenfengsler i 2023 og til og med april 2024. Vi fant at en rekke

fengsler var brukt, selv om de ikke var særlig tilrettelagt for barn.

Hva gjorde vi?

Vi sendte vår rapport til Justis- og beredskapsdepartementet. Rapporten anbefalte at ordningen med å plassere barn i Eidsberg fengsel umiddelbart måtte opphøre, og at det måtte iverksettes tiltak for å sikre at mindreårige ikke ble plassert i fengsel for voksne uten at det ble vurdert å være til barnets beste.

Oppfølging av våre anbefalinger

I departementets svar til oss 23. september 2024 uttalte de at det var et mål at mindreårige ikke skulle plasseres sammen med voksne i fengsel, med mindre det er til barnets beste. Departementet skrev også at Kriminalomsorgsdirektoratet hadde signalisert at det ikke ville være nok kapasitet i ungdomsenhetene i 2025. Da statsbudsjettet ble lagt frem, var det satt av 145 millioner kroner til opprettelsen av en ny ungdomsenhet. Det er senere klart at Agder fengsel, avdeling Evje, skal bygges om og bli en ungdomsenhet med elleve plasser.



Budsjett og regnskap for forebyggingsenheten

Kategori	Budsjett 2024	Regnskap 2024
Lønn	10 835 000	10 644 214
Driftskostnader forebyggingsenheten		
Produksjon og trykk av besøksrapporter, årsmelding og informasjonsmaterieil	280 000	137 615
Innkjøp av eksterne tjenester (inkl. bruk av eksterne eksperter, oversetter- og tolketjenester)	315 000	481 208
Reiser (besøk og møter)	905 000	508 112
Andre driftskostnader	435 000	361 794
Andel av Sivilombudets felleskostnader (inkl. husleie, strøm, IT-tjenester, vakt hold, renhold m.m.)	2 550 000	2 531 396
Sum kroner	15 320 000	14 664 339



Foto: Scott Graham, Unsplash.



2 Klagesaker

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

Klagesaker

Når kan man klage til Sivilombudet?

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

Hva skjer med klagen?

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

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

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

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

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

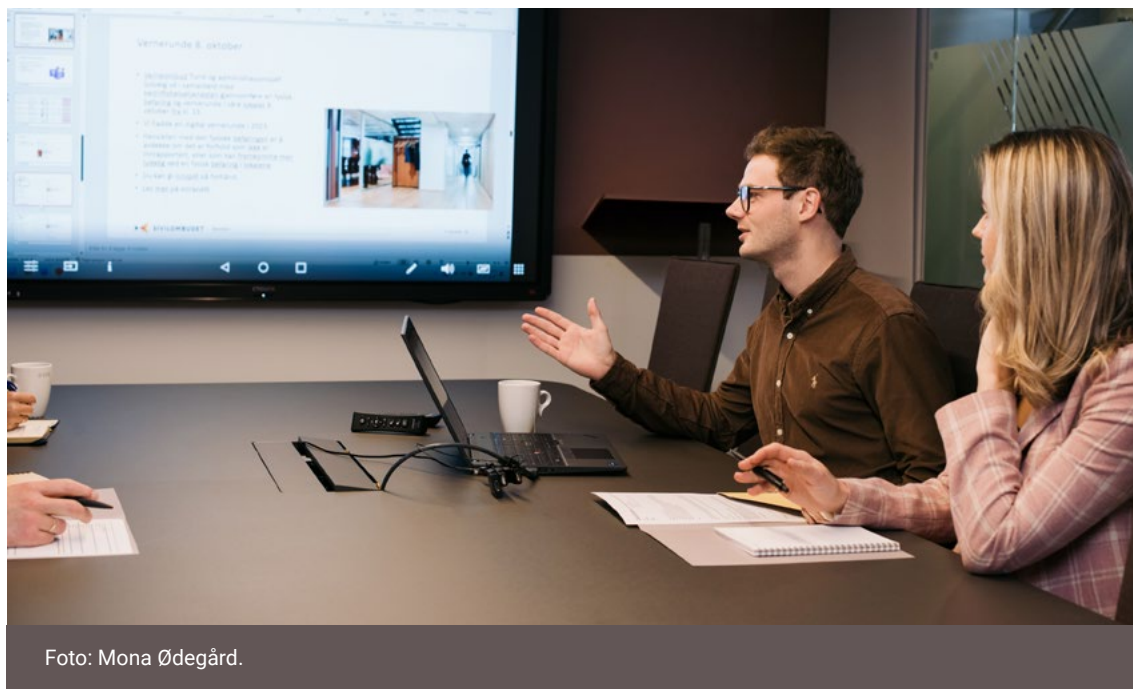


Foto: Mona Ødegård.

Digital forvaltning og rettssikkerhet

Forvaltningen blir stadig mer digitalisert, og de fleste saksbehandlingssystemer er i dag elektroniske. En rekke vedtak fattes hel- eller delautomatisk. Digital beslutningsstøtte brukes på mange områder, blant annet ved kontroll. Denne utviklingen er åpenbart positiv, blant annet fordi det kan gjøre forvaltningen mer effektiv, redusere feil og sikre likebehandling. Samtidig er det viktig at digitaliseringen skjer på en måte som ivaretar den enkeltes rettssikkerhet som ved saksbehandlingen ellers.

I motsatt fall kan digitaliseringen gjøre at feil masseproduseres og følgefeil oppstår. I den nye nasjonale digitaliseringsstrategien er forvaltningsloven ikke nevnt overhodet, selv om loven gjelder for all statlig og kommunal virksomhet.

Forvaltningsretten gjelder

Kravene til saksbehandling – den alminnelige forvaltningsretten – gjelder fullt ut når det offentlige digitaliserer og automatiserer saksbehandlingen, med mindre annet følger av lov eller forskrift. Regelverket gjelder uavhengig av om systemet treffer avgjørelser, brukes til beslutningsstøtte, gir veiledning eller utfører andre oppgaver. Det er derfor viktig å sørge for at kravene til saksbehandling ivaretas allerede fra oppstart av utviklingen eller anskaffelsen av et offentlig it-system. Når et it-system er ferdigutviklet og tatt i bruk, er det både mer ressurskrevende og teknisk utfordrende å innarbeide reglene. Også av hensyn til innbyggernes rettssikkerhet er det viktig at systemene overholder regelverket fra start.

Sentrale rettssikkerhetsmekanismer

Saksbehandlingsreglene i forvaltningsretten er sentrale rettssikkerhetsmekanismer som skal motvirke at det offentlige gjør urett mot innbyggerne. For eksempel bidrar utredningsplikten til at avgjørelser

blir fattet på et riktig, objektivt og fullstendig grunnlag. Begrunnelsesplikten skal gjøre det mulig for parten å forstå, etterprøve og kontrollere et vedtak. Veiledningsplikten skal sette innbyggerne i stand til å ivareta sine interesser på best mulig måte. Disse mekanismene må være på plass også når saksbehandlingen digitaliseres og automatiseres.

Vi ser at krav ikke overholdes

Sivilombudet har sett flere eksempler på at grunnleggende forvaltningsrettslige krav ikke overholdes når det offentlige digitaliserer saksbehandlingen. For eksempel var et system laget slik at parten ikke fikk forhåndsvarsel før det ble fattet et helautomatisk vedtak om reduksjon i uføretrygd (SOM 2022/5067). Andre eksempler er saksbehandlingssystemer som ikke oppfylte kravet om at brev og vedtak må signeres av de som behandler og godkjenner saken (SOM-2022-1068 og SOM-2022-5490), eller hadde tilgangskontroll som ivaretok taushetsplikten (SOM-2022-1048). Ved automatisering må man videre sørge for at begrunnelsen ikke blir så kort og skjematisk at den ikke oppfyller begrunnelsesplikten. Alle opplysninger som er nødvendige for et riktig resultat må videre foreligge digitalt og ha god nok kvalitet, slik at utredningsplikten ivaretas. Ved bruk av maskinlæring må man sikre at systemene ikke



Sivilombudets veileder om digital forvaltning.

gjenskaper skjevheter («biases») i treningsdataene og med det forskjellsbehandler på et usaklig grunnlag.

Veileder om digital forvaltning

Blant annet på denne bakgrunnen har Sivilombudet i 2024 valgt å ha særlig oppmerksomhet på problemstillinger knyttet til digital forvaltning og rettsikkerhet. Fordi Sivilombudet kontrollerer alle deler av forvaltningen, får vi mulighet til å se digitaliseringen i forvaltningen i sammenheng. Som ledd i arbeidet har vi laget veilederen «Digital forvaltning – en veileder om forvaltningsrettslige krav til offentlige it-systemer». Hensikten har vært å øke rettsikkerheten ved å bidra til at kravene til riktig saksbehandling ivaretas når saksbehandlingen digitaliseres og automatiseres. Vi har også ønsket å øke bevisst-

heten om at de forvaltningsrettslige kravene til myndighetenes beslutninger gjelder fullt ut også ved digitalisering, særlig fordi forvaltningsloven synes å være lite omtalt i andre veiledere om digitalisering i offentlig sektor, inkludert digitaliseringsrundskrivet. Veilederen retter seg derfor ikke bare mot jurister, men også mot it-arkitekter, systemutviklere, prosjektledere, innkjøpere, designere og andre som arbeider med offentlige it-systemer.

Klagesaker og undersøkelser om digitalisering

I tillegg til veilederen har vi behandlet klagesaker om digitalisering og satt i gang undersøkelser av eget tiltak. Én av sakene vi behandlet gjaldt digital kommunikasjon mellom innbyggerne og Utlendingsdirektoratet (UDI), se uttalelsen SOM-2023-5955.

UDI besvarte ikke en forespørsel fra en privatperson fordi henvendelsen var sendt i papirform og ikke digitalt. Sivilombudet viste til at private i utgangspunktet ikke har plikt til å kommunisere digitalt med forvaltningen, men kan henvende seg i papirform. Avvik fra dette utgangspunktet krever et rettslig grunnlag, normalt lovhjemmel.

En annen uttalelse omhandlet avslag på bruk av fremtidsfullmakt på helsenorge.no (SOM-2023-5441). Norsk helsenett, som drifter Helsenorge, godtok ikke en fremtidsfullmakt, men uttalte at kun forvaltningsorganets eget fullmaktsskjema eller legeerklæring som dokumenterer varig manglende samtykkekompetanse ville bli akseptert for å få tilgang til helseplattformen på vegne av andre. Sivilombudet kom til at Norsk helsenett må akseptere fremtidsfullmakter. Det fremgår klart av forarbeidene til vergemålsloven at hvilken kompetanse en fremtidsfullmakt gir beror på en tolkning av fullmakten. Norsk helsenett kan ikke kreve at tilgang til Helsenorge er uttrykkelig nevnt i fullmakten, men må tolke fullmakten for å vurdere om den gir fremtidsfullmektigen rett til tilgang.

En annen uttalelse (SOM 2023-2420) gjaldt forvaltningens plikt til å gi riktig informasjon i digitale registre. Helsepersonellregisteret oppga uriktig informasjon om når en klager fikk autorisasjon som

hjelpepleier. Sivilombudet kom til at forvaltningens plikt til å gi korrekt informasjon ikke var oppfylt. Informasjon fra slike registre brukes regelmessig i vedtak fra forvaltningen. For å sikre at vedtakene blir godt nok opplyst og bygger på rett faktum, slik utredningsplikten i forvaltningsloven krever, må opplysningene i registrene være riktige. Også av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, og for å oppfylle veiledningsplikten, er det viktig at man kan stole på at informasjonen i offentlige registre er korrekt og oppdatert.



Hanne Harlem,
sivilombud
Foto: Mona Ødegård



Kari Rørstad,
spesialrådgiver,
Sivilombudet
Foto: Privat

En kortere versjon av denne artikkelen ble publisert som [debattinnlegg hos digi.no](#) 4. desember 2024.



Klager på Forsvaret

Forsvaret treffer daglig en rekke beslutninger i enkeltsaker som får betydning for den enkelte. Behov for rettslig kontroll med Forsvaret som forvaltningsorgan lå til grunn for at Stortinget i 2021 ga Sivilombudet ansvaret for å behandle klager på saker som gjelder Forsvaret.

Sivilombudet opplever en jevn økning i antall henvendelser om Forsvaret. Det kan blant annet være et resultat av ombudets utadrettede virksomhet for å gjøre klageadgangen kjent. Ulike mediers omtale av flere uttalelser om Forsvaret øker også bevisstheten om Sivilombudets rolle overfor Forsvaret. Sivilombudets uttalelser er både resultat av klager og av saker som vi har undersøkt av eget tiltak. To uttalelser fra ulike rettsområder omtales under.

Heimevernets behandling av søknad om utsatt tjeneste

Heimevernstjeneste er noe de fleste norske borgere er pliktige til etter fullført førstegangstjeneste. Heimevernstjenesten gjennomføres ofte ved en årlig øvelse. Det er mulig å søke om å få utsatt øvelsen, slik at man ikke trenger å møte opp. Muligheten for dette er regulert i vernepliktsforskriften kapittel 10. For eksempel kan utdanning, arbeidsforhold eller omsorgsansvar være viktige nok grunner til å få utsatt tjenesten.

På bakgrunn av flere tips og klager om Heimevernets behandling av slike søknader valgte Sivilombudet å innhente flere vedtak fra de ulike heimevernsdistriktene. Vedtakene viste at Heimevernet hadde gjort flere og alvorlige feil ved behandlingen av søknadene.

Heimevernet hadde i mange tilfeller ikke opplyst om at de vernepliktige soldatene har rett til å klage hvis de får et avslag om utsatt tjeneste. Etter forvaltningsloven §§ 28 og 27 tredje ledd skal en klage på et enkeltvedtak behandles av en uavhengig og

overordnet klageinstans, og det skal opplyses om klagemuligheten.

I tillegg hadde Heimevernet i de fleste tilfellene ikke sendt de klagenes som ble mottatt videre til klageinstansen, Forsvarsdepartementets klagenemnd i vernepliktssaker. Isteden hadde Heimevernet selv behandlet klagen på de ulike nivåene i Heimevernet, nemlig områdene og distriktene. Det var også et heimevernsdistrikt som bevisst hadde unnlatt å sende klager videre til klagenemnda. Forholdene brøt med klageordningen etter forvaltningsloven. Konsekvensen var at de fleste klagenes ikke nådde klagenemnda, og hvis de kom dit var det gjerne for sent å få utsettelse fordi heimevernsovelsen allerede var avholdt.

Vedtakene var heller ikke ordentlig begrunnet, slik at de tjenestepliktige soldatene kunne forstå hvorfor de hadde fått avslag. Det var derfor vanskelig for Sivilombudet å slå fast om Forsvaret hadde kommet til riktig resultat ved behandlingen av søknadene. Det er ikke fast ansatte i Forsvaret som behandler søknadene. Det stiller ekstra krav til opplæring og hjelpemidler for dem som vurderer og tar stilling til søknaden.

Soldater kan ha blitt uriktig straffet

Sivilombudet konkluderte med at grunnleggende rettigheter til de tjenestepliktige soldatene var brutt i henhold til forvaltningsloven §§ 27: tredje ledd. Feilene kan ha ført til at flere har gjennomført heimevernstjeneste selv om de hadde rett til utsettelse. Det kan ha hatt konsekvenser for familieliv, utdan-

ning eller arbeidsforhold. Sivilombudet utelukker ikke at tjenestepliktige som skulle ha fått innvilget søknad om utsettelse, kan ha blitt strafferettslig forfulgt for å ikke ha møtt opp til tjeneste. Som regel blir unnlatt oppmøte til heimevernstjeneste anmeldt og straffet med bøter.

Sivilombudet har bedt Forsvaret om en redegjørelse for hvilke tiltak de vil iverksette for å unngå lignende feil. Forsvaret er også bedt om å vurdere om feilene som har blitt gjort har ført til at tjenestepliktige soldater har blitt feilaktig straffet.

Hele uttalelsen om Heimevernet kan leses på Sivilombudets nettsider: [2023/5286](#).

Manglende svar fra Forsvaret på krav om innsyn

Et innsynskrav skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Det betyr så raskt som praktisk mulig. Sivilombudet har i en rekke uttalelser konkludert med at de fleste innsynskrav bør kunne behandles samme dag eller i alle fall innen én til tre arbeidsdager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lengre tid. Kravene til rask behandling av innsynssaker gjelder på alle trinn i saksbehandlingsprosessen. Ressursproblemer, for eksempel på grunn av økt saksmengde eller variasjoner i antall ansatte, gir ikke generelt grunn til å godta lengre saksbehandlingstid enn offentlig- lovas krav. Det samme gjelder sykdom og ferie-avvikling. Det er forvaltningens ansvar å organisere seg på en slik måte at innsynskrav blir behandlet i tråd med lovens krav.

Sivilombudet har kritisert Forsvarets tidsbruk og saksbehandling i en konkret innsynssak. Forsvaret hadde brukt svært lang tid på å behandle innsynskravet (over åtte måneder), det fremsto uklart hva Forsvaret hadde benyttet tiden til, Forsvaret hadde ikke sendt foreløpig svar eller melding om forsin- kelse, og Forsvaret hadde ikke overholdt veilednings- plikten etter forvaltningsloven § 11. Sivilombudet ba

Forsvarsstaben undersøke og gi en tilbakemelding på hvor det hadde sviktet i behandlingen av saken, og hva Forsvarsstaben eventuelt ville gjøre for å forebygge at tilsvarende feil skjer igjen.

I forbindelse med Sivilombudets undersøkelse kom det frem opplysninger som viste at Forsvaret ikke har rutiner som sikrer at all post sendt til Forsvarets virksomheter blir fanget opp. Sivilombudet ba Forsvarsstaben se nærmere på dette, og sikre at all post sendt til Forsvaret blir registrert og behandlet.

Forsvarsstaben har i etterkant av uttalelsen opplyst til Sivilombudet at Forsvaret vil sette ned en tverr- faglig arbeidsgruppe, bestående av representanter fra blant annet Forsvarsstaben, Forsvarets avdeling for regelverk og dokumentasjonsforvaltning og Forsvarets personell- og vernepliktsenter. Arbeids- gruppen skal gjennomgå innsynsrutinene i Forsvaret, inkludert rutinene for mottak av post, for å sikre bedre håndtering av innsynssaker i fremtiden. Arbeidsgruppen skal levere en sluttrapport med anbefaling våren 2025.

Hele uttalelsen om innsyn i Forsvaret kan leses på Sivilombudets nettsider: [2024/1488](#).



Tora Fæste,
seniorrådgiver,
Sivilombudet
Foto: Stortinget



Henrik Rode
Evensen,
seniorrådgiver,
Sivilombudet
Foto: Marius Mass
Grøtvedt, Oslo tingrett



Martine Refsland
Kaspersen,
spesialrådgiver,
Sivilombudet
Foto: Stortinget

Klager på lang saksbehandlingstid og manglende svar

Sivilombudet mottar mange klager på lang saksbehandlingstid eller manglende svar fra offentlig forvaltning. Bak disse klagene kan det skjule seg alvorlige brudd på loven som har store konsekvenser for den det gjelder. Her er et lite utvalg av alle sakene vi har behandlet om dette i 2024.

2024/2034 og 2024/2366

Uføretrygd

Sivilombudet kritiserte Nav for å ha lang behandlingstid i to saker om uføretrygd. Begge sakene gjaldt klagebehandling av avslag. Klagernes sak hadde ligget på vent hos Nav i henholdsvis to år og 20 måneder, i påvente av rettslig avklaring eller utredning av problemstillinger. Selv om behov for avklaring kan være en grunn til å bruke lengre tid, stilles det krav til bedre fremdrift i arbeidet. Særlig gjelder det der Trygderetten allerede behandlet saken. I saker som gjelder ytelser til livsopphold er det krav til rask behandling. Sivilombudet ba Nav om å ta klagernes saker opp til behandling, og vurdere tidsbruken i andre tilsvarende saker.

2024/4360

Voldsoffererstatning

Sivilombudet mener Kontoret for voldsoffererstatning (KFV) brukte for lang tid på å behandle en søknad om voldsoffererstatning. Søknaden ble sendt i januar 2022, og var fortsatt ikke ferdigbehandlet da ombudet avsluttet saken høsten 2024. KFV forklarte den lange ventetiden blant annet med at de prioriterte saker etter den nye voldserstatningsloven. Sivilombudet sa at selv om det kan være grunner til å prioritere de nye sakene, kan ikke KFV innrette saksbehandlingen slik at saker etter den gamle loven får ulovlig lang saksbehandlingstid.

2024/881

Skatteklagenemnda

Saksbehandlingstiden i Skatteklagenemnda har i mange år vært svært lang. I 2022 opplyste Skattedirektoratet at gjennomsnittlig behandlingstid var 22 måneder. Sivilombudet konstaterte da at den lange tidsbruken utgjorde et lovbrudd.

I 2024 undersøkte Sivilombudet på nytt behandlingstiden i Skatteklagenemnda. Det viser seg at gjennomsnittlig saksbehandlingstid ikke er redusert siden kritikken i 2022. Det er svært kritikkverdig at tidsbruken ikke er redusert etter at både Sivilombudet og Riksrevisjonen konstaterte lovbrudd allerede i 2022. Sivilombudet påpekte også at saker som er under etterforskning hos politiet må prioriteres.

2024/3547

Helsepersonellnemnda

Helsepersonellnemnda har hatt en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på over tolv måneder i mer enn tre år, noe som er en stor belastning for partene. Sivilombudet har undersøkt saken på eget initiativ etter å ha mottatt flere klager. Helseklage, som er sekretariat for nemnda, forventer at effektene av flere saksbehandlere først vil merkes i 2025.

2024/3463

Oslo politidistrikt

Oslo politidistrikt brukte om lag ett år og én måned på å behandle en våpensøknad. Det var ikke sendt ut forsinkelsesmelding, og våpenkontoret var ikke tilgjengelig for publikum på telefon etter at telefontjenesten ble avvirket i 2021. Sivilombudet konkluderte med at politidistriktets manglende tilgjengelighet er i strid med forvaltningsloven, og at de må sende ut forsinkelsesmeldinger dersom saksbehandlingen tar lengre tid enn først antatt.

2024/2972

Kriminalomsorg

Kriminalomsorgen region øst hadde for lang behandlingstid i en klagesak om retten til religionsutøvelse. En innsatt ble nektet å be under lufting i fengsel. Han klaget over dette. På tidspunktet for ombudets uttalelse var behandlingstiden i klagesaken på ett år og fire måneder. Ombudet konkluderte med at regionen ikke hadde forberedt og avgjort saken uten ugrunnet opphold etter forvaltningsloven.

2023/5927

Kriminalomsorg

Kriminalomsorgen region sør hadde for lang behandlingstid i en klagesak om straffavbrudd for å være sammen med familien etter et dødsfall. Regionen brukte over åtte måneder, og parten mottok ikke foreløpig svar med informasjon om forventet behandlingstid. Behandlingen var ikke i samsvar med forvaltningsloven.

Tall og fakta

Klagesaker – utvikling og resultater

I dette kapittelet presenteres en oversikt over sakstilfanget i 2024, hvordan klagesakene er behandlet, fordelingen av saker på forvaltningsorganer og geografisk fordeling.

Nye saker

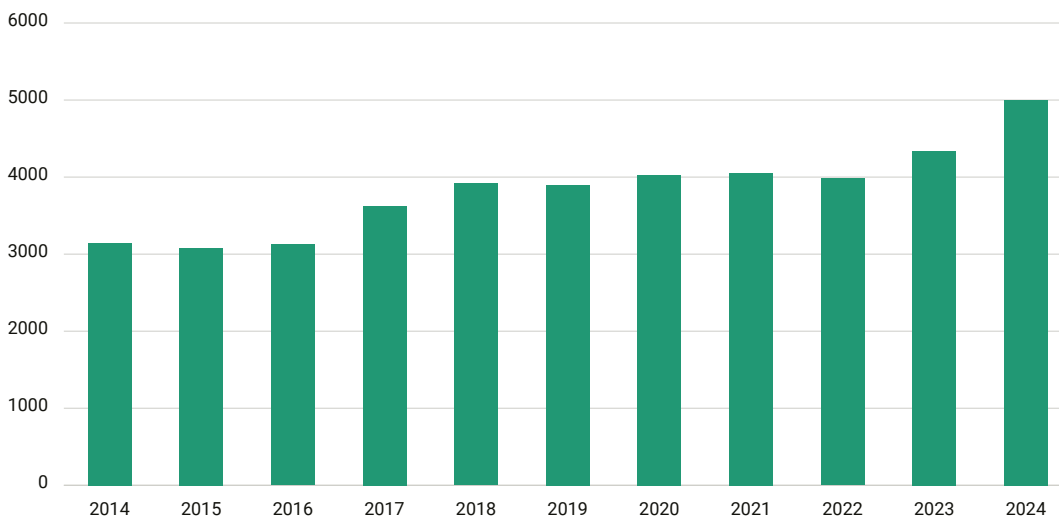
› Antallet innkomne henvendelser til Sivilombudet har tidligere ligget stabilt på rundt 4000, men har de to siste årene vokst til nye høyder, med nesten 5000 henvendelser i 2024.

› Nye saker 2022–2024

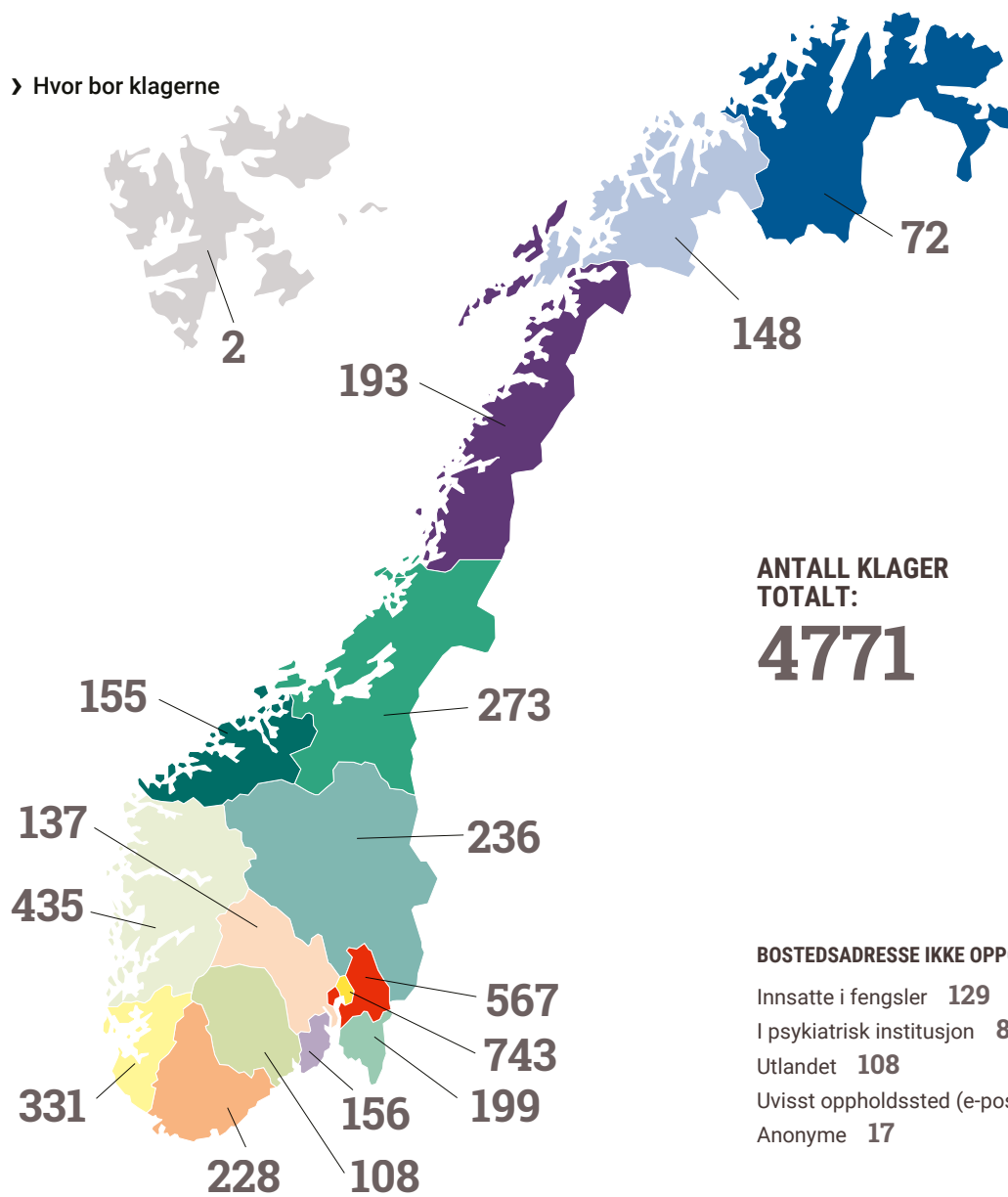
	2022	2023	2024
Innkomne klager og forespørsler	3810	4132	4771
Saker tatt opp av eget tiltak	21	16	14
Andre henvendelser*	149	190	213
I alt	3980	4338	4998

* Brev mottatt til orientering

Utvikling i totalt antall saker 2014–2024



› Hvor bor klagerne

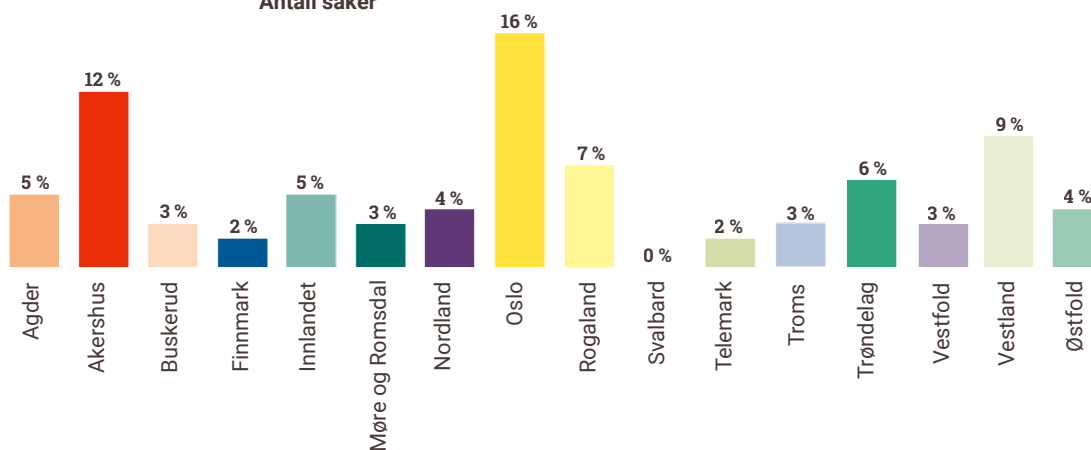


**ANTALL KLAGER
TOTALT:
4771**

BOSTEDSADRESSE IKKE OPPGITT:

- Innsatte i fengsler 129
- I psykiatrisk institusjon 8
- Utlandet 108
- Uvisst oppholdssted (e-post) 526
- Anonyme 17

Antall saker



Hvordan gikk det med klagenes?

	2022	2023	2024
1. UNDERSØKELSER			
Skriftlige undersøkelser der vi stiller spørsmål til forvaltningen, av disse:	191	159	210
‣ uttalelse med kritikk av forvaltningen	109	102	130
‣ ordnet av forvaltningen	45	36	57
‣ ikke kritikk av forvaltningen	37	21	23
Muntlige undersøkelser der vi kontakter forvaltningen per telefon	473	562	463
Undersøkelser på bakgrunn av sakens dokumenter Vi har gjennomgått dokumentene i saken og gjort en rettslig vurdering, men uten å stille spørsmål til forvaltningen. Avsluttet uten kritikk.	748	642	990
Undersøkelser, i alt	1412	1363	1663
2. ANNEN FORM FOR BEHANDLING ELLER HJELP			
Klageren fikk andre former for hjelp, av disse:	-	-	155
‣ overført til saker av eget tiltak	-	-	49
‣ vi ba forvaltningen vurdere saken på nytt	-	-	106
Saken er gjennomgått og avsluttet Avsluttet ut fra enten sakens karakter, prioriteringshensyn, eller sannsynligheten for at resultatet får betydning for klageren.	733	937	786
Henvist til riktig instans i forvaltningen, fordi saken ikke var klar for behandling hos Sivilombudet	1078	1155	1403
Generelle forespørsler og veiledning	213	252	288
Annen form for behandling eller hjelp, i alt	2024	2344	2632
3. KLAGEN BLE AVVIST AV FORMELLE GRUNNER			
Utenfor Sivilombudets arbeidsområde (saker som er avgjort av Stortinget, statsråd, domstolene, kommunestyre eller fylkesting)	107	115	165
Klagefristen til Sivilombudet er utløpt	70	71	63
Klager som er tilbakekalt av klageren	43	47	41
Anonyme og uforståelige henvendelser	160	189	168
Ikke klagerett til Sivilombudet	42	44	58
Avvisninger av formelle grunner, i alt	422	466	495
Totalt – antall klagesaker:	3858	4173	4790
Andre henvendelser (brev mottatt til orientering):	148	188	211
Totalt – klagesaker og andre henvendelser:	4006	4361	5001

Utvalgte saksområder 2024 – avsluttede saker

Saksområde	2023	2024	% endring	Kritikk 2024
<i>Lang saksbehandlingstid/ manglende svar*</i>	1202	1470	+22,3%	42
Trygd, sosialhjelp og barnebidrag (Nav)	590	668	+13,2%	13
Plan og bygg	519	577	+11,2%	8
Helse og omsorgstjenester	442	556	+25,8%	11
Ansettelsessaker og arbeids- og tjenesteforhold – herunder yringsfrihet	398	408	+2,5%	10
Offentlighet og innsyn	297	398	+34%	33
Utlendingssaker, asyl, visum, opphold- og arbeidstillatelser, familieinnvandring osv.	347	390	+12,4%	8
Utdanning	178	262	+47%	15
Politi og påtalemyndighet	181	224	+23,8%	4
Kriminalomsorg	125	147	+17,6%	6

* Dette er en saksgruppe som inngår i øvrige kategorier

Avsluttede saker etter forvaltningsorgan 2024

En fullstendig liste finnes på våre nettsider

	Antall klager i 2023 ¹	Antall klager i 2024	Kritikk i 2024
Statsministerens kontor	7	6	2
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	11	16	2
Arbeids- og velferdsetaten (NAV)	446	538	11
Andre underliggende organer	2	17	0
Barne- og familiedepartementet	1	8	2
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)	10	18	1
Andre underliggende organer	3	6	0
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet	0	4	1
Andre underliggende organer	29	29	0
Energidepartementet	16	20	0
Andre underliggende organer	4	7	0
Finansdepartementet	10	7	0
Skatteetaten	131	125	3
Andre underliggende organer	69	84	0
Forsvarsdepartementet	17	10	0
Forsvaret	24	41	4
Andre underliggende organer	1	2	0
Helse- og omsorgsdepartementet	14	23	3
Folkehelseinstituttet	2	2	1
Helsedirektoratet	12	12	1
Helseklage (Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten)	57	58	2
Norsk Helsenet SF	0	1	1
Statens helsetilsyn (Helsetilsynet)	8	27	2
Andre underliggende organer	106	119	0
Justis- og beredskapsdepartementet	44	39	2
Kontoret for voldsoffererstatning	2	13	1
Kriminalomsorgen	120	140	6
Politi- og påtalemyndigheten	193	230	3
Politidirektoratet	61	63	3
Statens sivilrettsforvaltning	2	43	2
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	4	7	1
Utlendingsdirektoratet	234	268	6
Utlendingsnemnda	82	69	2
Andre underliggende organer	71	94	0
Klima- og miljødepartementet	7	7	1

1 Viser kun de forvaltningsorganene som ble påklagd i 2024

	<i>Antall klager i 2023¹</i>	Antall klager i 2024	Kritikk i 2024
Andre underliggende organer	8	9	0
Kommunal- og distriktsdepartementet	25	28	0
Andre underliggende organer	13	24	0
Kultur- og likestillingsdepartementet	3	12	2
Nasjonalbiblioteket	0	1	1
Andre underliggende organer	27	24	0
Kunnskapsdepartementet	3	14	1
Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen)	17	27	1
Universiteter og høyskoler	58	69	3
Andre underliggende organer	5	7	0
Landbruks- og matdepartementet	9	11	1
Mattilsynet	25	31	1
Andre underliggende organer	10	9	0
Nærings- og fiskeridepartementet	7	16	1
Klagenemndssekretariatet (KNS)	3	5	1
Andre underliggende organer	19	16	0
Samferdselsdepartementet	5	13	0
Statens vegvesen	25	28	1
Andre underliggende organer	8	26	0
Utenriksdepartementet	6	16	2
Andre underliggende organer	0	1	0
Statsforvaltere	761	879	30
Sametinget	3	1	0
Sysselmasteren på Svalbard	2	3	0
Fylkeskommunal forvaltning	48	74	1
Kommunal forvaltning	885	982	18
Andre	245	310	0

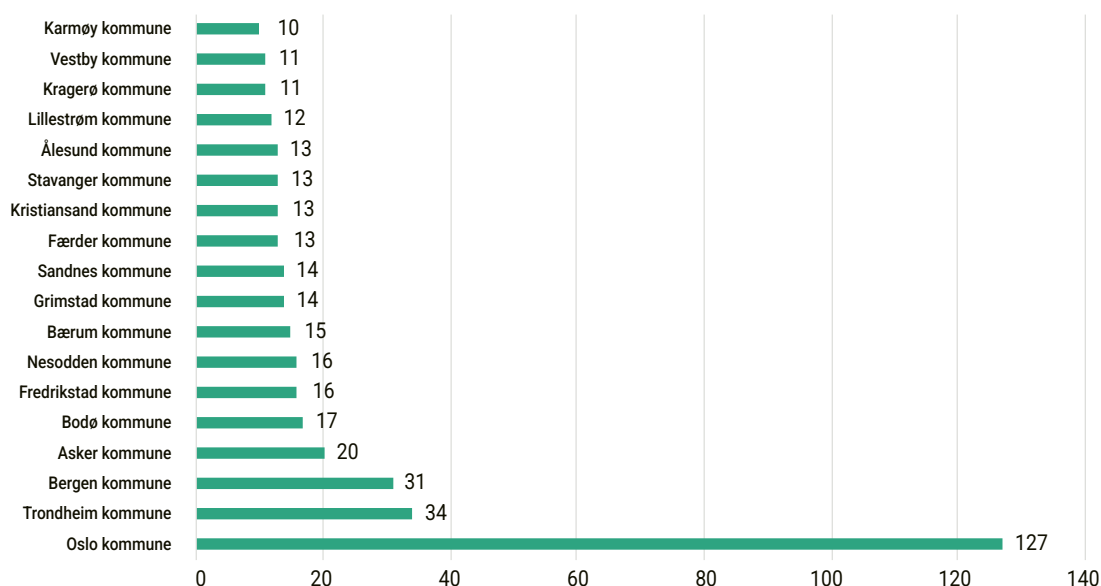
Avsluttede saker etter statsforvaltere 2024

	<i>Antall klager i 2023</i>	Antall klager i 2024	Kritikk i 2024
Alle statsforvaltere	761	879	30
Statsforvalteren i Agder	71	70	2
Statsforvalteren i Troms og Finnmark	40	52	2
Statsforvalteren i Innlandet	56	58	2
Statsforvalteren i Vestland	92	120	3
Statsforvalteren i Møre og Romsdal	36	47	4
Statsforvalteren i Nordland	36	40	2
Statsforvalteren i Trøndelag	67	45	4
Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus	216	295	7
Statsforvalteren i Rogaland	83	92	1
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark	62	57	2
Statsforvalter – ikke spesifisert	2	3	0



Kommuner

I 2024 har Sivilombudet behandlet klager som gjelder 225 av totalt 357 kommuner. 132 kommuner har vi ikke hatt klager på.



Saksbehandlingen hos Sivilombudet

› Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall arbeidsdager

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Formelle avvísninger og andre henvendelser	7	9	10	11	9	8
Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen skriftlig	21	26	22	21	19	19
Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen skriftlig	147	131	121	126	101	93

› Avsluttede og uavsluttede saker

	2022	2023	2024
Klager avsluttet i løpet av året	3858	4173	4790
Andre henvendelser avsluttet i løpet av året	148	188	211
Uavsluttede saker ved utgangen av året	267	237	225

Utviklingstrekk i klagesaksbehandlingen

Høyeste antall saker noen gang

Antallet nye saker hos Sivilombudet i 2024 var 4998. Det er det høyeste antallet noen gang, også om vi tar ut andre henvendelser (213) og saker vi har tatt opp av eget tiltak (14). Denne økte saksmengden kom samtidig som Stortinget bevilget midler til å ansette flere saksbehandlere for å kunne hjelpe flere klager. Den økte kapasiteten har ført til at vi har klart å håndtere flere klager uten at saksbehandlingstiden har gått opp.

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

Sivilombudets oppfølging av klagen

Ved alle klagehenvendelser vurderer vi først om saken fyller de formelle kriteriene for å kunne behandles av ombudet. Vi gjør deretter en rettslig vurdering av innholdet i klagen og saksdokumentene. Noen ganger avdekker denne gjennomgangen at saken ikke egner seg for behandling hos ombudet. Det kan være fordi den gjelder uenighet om hva som faktisk har skjedd, fordi videre undersøkelser neppe vil føre til vesentlige endringer for klageren, eller av prioriteringshensyn. I slike tilfeller avslutter vi saken. I andre tilfeller kan Sivilombudet ut fra sakens dokumenter se at det er lite sannsynlig at videre undersøkelser vil kunne lede til kritikk av forvaltningen. Også disse sakene blir avsluttet.

Saker vi ikke avslutter, arbeider vi videre med på forskjellige måter. Noen løser vi ved at vi ringer forvaltningen, som så rydder opp i saken selv. Hvis saken ikke egner seg for å kunne løses muntlig (muntlig undersøkelse), tar vi opp saken skriftlig med forvaltningen. I 2024 endte 89% av de skriftlige undersøkelsene enten med kritikk eller ved at saken ordnet seg uten at det ble nødvendig for ombudet å uttale seg.

I 2024 har vi også i flere saker bedt forvaltningsorganer se på saken på nytt uten at vi gjennomfører

en skriftlig undersøkelse (106 ganger i 2024), eller ved å inkludere klagen i en undersøkelse av eget tiltak (49 ganger i 2024). Det er fremgangsmåter som vi mener kan hjelpe flere klager.

En stor andel saker ordner seg underveis

I fjorårets årsmelding viste vi til at antallet saker som ordner seg for klageren etter at Sivilombudet har tatt kontakt med forvaltningen, økte markant i perioden 2020–2023. I 2020 ordnet 368 saker seg på denne måten, i 2023 var tallet økt til 598. Det er en økning på 63 %, i en periode der også totalantallet klager til Sivilombudet har gått opp. I 2024 er det noe færre slike saker. En mulig forklaring på dette er at vi ikke bruker muntlig undersøkelse der vi allerede er kjent med at saksbehandlingstiden i forvaltningsorganet er svært lang. Det gjelder for eksempel Utlendingsdirektoratet (UDI) og Helseklage. I tilfeller der ventetiden er innenfor fristen som forvaltningsorganet har informert om, vil det ikke være riktig av oss å bidra til at forvaltningsorganet prioriterer klagerens sak framfor andre. Slike saker følger vi opp på annen måte, for eksempel gjennom undersøkelser av eget tiltak.

Sivilombudet kan etter loven ikke behandle saker som ikke er ferdigbehandlet i forvaltningen først. Vi veileder derfor en stor andel klager videre i forvaltningssystemet. Det har vi gjort i 1403 saker i 2024, opp fra 1151 saker i 2023, en vekst på litt over 22%. Dette er en større økning enn det som tilsvarer økningen i antall klager totalt. Vi er ikke fornøyd med denne økningen. Vi har iverksatt flere tiltak for å få ned tallet på klager vi ikke kan behandle, blant annet forbedret informasjonen på våre nettsider, klageskjemaet og i brev, og vil fortsette med dette arbeidet. Vi kjenner til at våre naboland har en liknende situasjon, og det er grunn til å tro at veiledning alene ikke vil være nok for å få tallet ned. Vi ser at flere klager ønsker å formidle sin klage til ombudet, selv om de er kjent med at saken deres ikke er ferdigbehandlet i forvaltningen.

Fortsatt økning i klager på lang saksbehandlingstid

Sivilombudet får hvert år mange klager på lang saksbehandlingstid og manglende svar fra forvaltningen. Hele 30 prosent av alle klagene vi får, dreier seg om dette, og antallet øker hvert år. I 2024 mottok vi 1470 slike klager, en vekst på over 22% fra 2023. Vi får inn så mange klagesaker på lang behandlingstid i forvaltningen at vi ikke kan undersøke alle enkeltsakene hvor det kunne vært grunnlag for kritikk. Slike saker følger vi opp blant annet gjennom undersøkelser av eget tiltak.

Størst økning i klager innenfor offentlighet og innsyn, utdanning, og helse- og omsorgstjenester

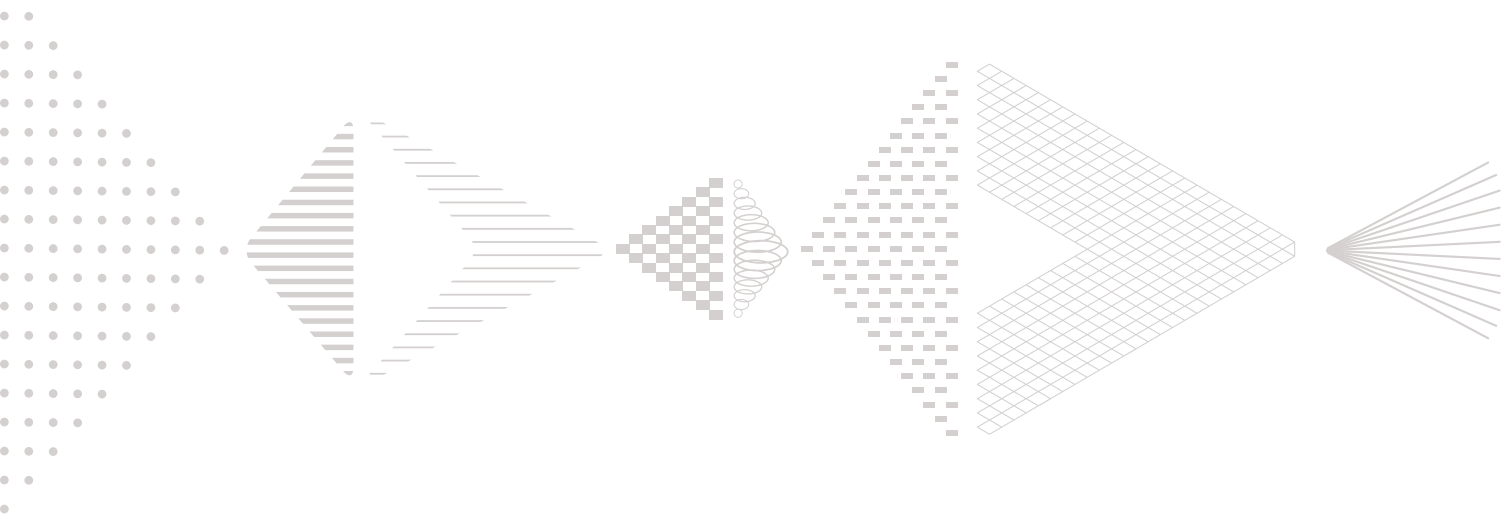
Tallet på inkomne klager på offentlighet og innsyn har økt med 34% fra 2023 til 2024. Siden 2020 har økningen vært på hele 78%. Antallet som endte med kritikk på dette feltet var 33 i 2024, opp fra 19 tilfeller i 2023. Disse klagene gjelder et bredt spekter av problemstillinger. 44% av dem handlet om lang saksbehandlingstid. I innsynssaker kan dette gjøre at en nyhetssak mister sin aktualitet.

I 2024 har det vært en klar økning i klagesaker om helse- og omsorgstjenester. Dette er et saksområde hvor vi også i 2023 opplevde en markant økning

i antall saker. Vi har særlig mottatt flere klager i saker om rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen og i saker om statsforvalterens behandling av tilsynsanmodninger.

For klagesaker om rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester, synes årsaken først og fremst å være at vi i år har mottatt langt flere klager på lang saksbehandling og manglende svar. Årsaken til økningen i antall tilsynssaker er ikke like entydig. Ut fra klagene hit, synes det imidlertid å ha sammenheng med endringene i reglene for statsforvalternes behandling av tilsynsanmodninger som trådte i kraft 1. juli 2022.

Det har også vært en større økning i klager på utdanningsfeltet, som har vokst med 47% fra 2023 til 2024, og 67% siden 2020. Antallet klager saker som har ført til kritikk på dette feltet var 15 i 2024, opp fra fire tilfeller i 2023. Disse klagene gjaldt særlig skoleskyss, skolebytte og individuell tilrettelegging. Sakene om skoleskyss og skolebytte har blant annet reist spørsmål om vurderingen av barnets beste. Flere av klagene på individuell tilrettelegging gjelder lang saksbehandlingstid.



Klager i plan- og bygningssaker

Det siste året har Sivilombudet publisert flere uttalelser om forvaltningens vedtak om kommuneplaner og reguleringsplaner.

2024/1117

Konsekvensene av hytteutbygging for villrein

Mot slutten av 2024 kritiserte Sivilombudet Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for mangelfulle vurderinger i en sak om utbygging av hytter på Kjelhovda i Hemsedal kommune. Utbyggingen av hytter på over 30 tomter på Kjelhovda vil ifølge fagrapporter bidra til å forverre den negative situasjonen for villreinbestanden i Nordfjella villreinområde. Villreinen ble i 2021 vurdert som «nær truet», og Norge har et internasjonalt ansvar for å ta vare på villreinen. Sivilombudet konkluderte med at verken kommunen eller Statsforvalteren hadde vurdert hensynet til naturmangfoldet i tråd med naturmangfoldloven. Statsforvalteren hadde heller ikke gjort selvstendige vurderinger. Sivilombudet ba Statsforvalteren om å vurdere saken på nytt.

2024/246

Høring av dispensasjonssaker

I begynnelsen av 2024 undersøkte Sivilombudet på eget initiativ en praksisendring hos Statsforvalteren i Vestland. Endringen gikk ut på at Statsforvalteren ikke lenger ville ha oversendt dispensasjonssaker fra kommunene før kommunene fattet vedtak. Sivilombudet konkluderte med at kommunene har plikt til å sende slike saker på høring når regionale eller statlige myndigheters saksområder berøres. Statsforvalteren har endret sin praksis etter Sivilombudets uttalelse.

2024/284

Hundre år gammel reguleringsplan

Sivilombudet behandlet en klage på tolkning av en reguleringsplan i Trondheim kommune. Ombudet konkluderte med at plangrunnlaget i kommunen, som er vedtatt etter en hundre år gammel lov, bør oppdateres. Klagen og spørsmålet dreide seg om de inntegnede tomtegrensene og bygnings-symbolene er rettslig bindende. Sivilombudet var enig i Statsforvalterens resultat, men mente likevel at Statsforvalteren hadde tatt et feil utgangspunkt for tolkningen.

2023/5332

Undersøkelse av Trondheim kommune

I 2024 undersøkte Sivilombudet Trondheim kommunes praksis knyttet til dispensasjon fra eldre reguleringsplaner og plansituasjonen i kommunen. Den er preget av et stort antall eldre og utdaterte reguleringsplaner. Etter Sivilombudets vurdering oppfyller ikke Trondheim kommune plikten til nødvendig planlegging, og ombudet har bedt kommunen om å følge opp med konkrete tiltak.

2024/221

Tillatelse til å bygge garasje med boenhet

En far fikk avslag på en søknad om dispensasjon for å bygge en garasje med en boenhet for sin datter med Downs syndrom. Sivilombudet mente det var tvilsomt at avslaget var riktig, ut fra datterens helt spesielle helsesituasjon og hennes rettigheter etter FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Ombudet ba Statsforvalteren om å behandle saken på nytt.

Forvaltningens oppfølging av Sivilombudets uttalelser

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

I de aller fleste tilfeller tar forvaltningsorganer Sivilombudets uttalelser på alvor, og følger opp Sivilombudets konklusjon.



Saker der Sivilombudets anbefalinger fører til endringer for mange

Når forvaltningen endrer en fast praksis eller foreslår lovendringer, kan en uttalelse fra Sivilombudet få betydning for mange. Under er noen eksempler på dette.

Fremtidsfullmakt (sak 2023/5441)

I 2024 skrev Sivilombudet at fremtidsfullmakter må aksepteres på helsenorge.no. Uttalelsen gjaldt en sak der en sønn ikke fikk tilgang til sin fars helseopplysninger, selv om han hadde fremtidsfullmakt. Norsk helsenett fulgte Sivilombudet ved å tilrettelegge for fremtidsfullmakter på helsenorge.no. De ga også tilgang i den konkrete saken som var klaget inn til Sivilombudet.

Mekaniske tvangsmidler (beltelegging) (sak 2022/1184)

I Proposisjon 31 L (2024–2025) foreslår Helse- og omsorgsdepartementet endringer i regelverket for bruk av tvang i helse- og omsorgstjenesten. Departementet skriver at de «foreslår å ta inn en generell bestemmelse i psykisk helsevernloven som gjør det tydelig at alle vilkår for tvangsbruk må være oppfylt hele tiden mens vedtaket gjennomføres. Forslaget følger blant annet opp en anbefaling fra Sivilombudet».

Avslag på fri sakførsel i ankesak om tilbakekall av statsborgerskap (sak 2024/1621)

Statens sivilrettsforvaltning endret rundskriv i tråd med Sivilombudets uttalelse. I en sak om tilbakekall av klagernes statsborgerskap, søkte klager om fri sakførsel til å anke tingrettens dom. Søknaden ble avslått. Ombudet fant at ordlyden i rundskriv SRF-2017-1 punkt 7.6 ikke er i overenstemmelse med gjeldende rett og praksis fra Høyesterett.

Tilsynsrådet for advokatvirksomhets forståelse av hvitvaskingsloven § 7 (sak 2023/4069)

Tilsynsrådet besluttet å endre sin fremtidige praksis og hvitvaskingsveilederen i henhold til Sivilombudets uttalelse. De vil også gjennomgå alle tilsynssaker fra og med begynnelsen av 2018, som har medført reaksjoner fra Tilsynsrådet etter domstolloven § 225 tredje ledd.

Forslag til endringer i markaloven

Sivilombudet har i flere uttalelser de siste årene behandlet ulike spørsmål etter markaloven. I høringsnotatet fra Klima- og miljødepartementet er uttalelsene omtalt, og departementet legger til grunn Sivilombudets rettsoppfatning i alle spørsmålene som gjeldende rett. Departementet foreslår å endre loven.

Forslag til forskrift om utredning av miljøkonsekvenser

Miljødirektoratet har utarbeidet et høringsnotat på bestilling til Klima- og miljødepartementet. De foreslår blant annet å skjerpe kravene til konsekvensutredning for å forhindre naturtap. Særlig gjelder dette nye oppdrettsanlegg og hyttefelt. I høringsnotatet er Sivilombudets uttalelser om konsekvensutredninger og begrunnelser vist til ved flere anledninger (Toft, Brønnøy og Alver).

Søknad om pass for mindreårig (sak 2024/726)

Klager til Sivilombudet kan også føre til at saken ordner seg underveis, uten at saken nødvendigvis ender med en uttalelse fra ombudet. Et eksempel på det er en sak om en mindreårig norsk og belarusisk statsborger, for tiden bosatt i Belarus, som søkte om norsk pass. Den mindreårige hadde ikke kontakt med faren. Politidirektoratet avsto, fordi faren ikke samtykket. Barnets mening var ikke innhentet. Sivilombudet innhentet barnets mening og undersøkte saken. Politidirektoratet omgjorde avslaget og innvilget pass. Ombudet understreket behovet for rutiner som ivaretar barns rett til å uttale seg i passaker.



Saker der forvaltningen ikke har fulgt Sivilombudets anbefalinger

Stortinget har bedt om å bli holdt orientert om saker der Sivilombudets anbefalinger ikke følges. Nedenfor omtaler vi de tilfellene der forvaltningen etter Sivilombudets vurdering ikke har fulgt opp ombudets uttalelser som forutsatt. Forvaltningens oppfølging av forebyggingsenhetens besøksrapporter er omtalt i kapittel 1.

Eiendomsskatt i Gausdal kommune (sak 2022/4567)

Saken gjaldt Gausdal kommunes omtaksering av fritidsboliger. Saken berører en stor gruppe av eiendomskattepliktige i kommunen. Sivilombudet konkluderte med at vilkårene for omtaksering ikke var oppfylt, og ga dermed hytteeierne medhold.

Kommunestyret i Gausdal vedtok å opprettholde sitt syn på at den allmenne takseringen med virkning fra 2021 var lovlig, og begrunnet det med økonomiske hensyn. Standpunktet er i strid med Sivilombudets uttalelse. Sivilombudet undersøkte denne saken av

eget tiltak. Det medfører at ombudet ikke kan anbefale hytteeierne å gå til søksmål med fri retts-hjelp, slik ombudet kunne gjort dersom de var parter i en klagesak.

Adgangen til å stanse behandlingen av søknader om familieinnvandring i påvente av en uavgjort tilbakekallssak (sak 2022/4445)

Denne saken ble omtalt i årsmeldingen for 2023 (side 44–45). Sivilombudet påpekte at en instruks om å stanse behandlingen av søknader om familieinnvandring fra Justis- og beredskapsdepartementet var ulovlig. Departementet har bare delvis fulgt Sivilombudets uttalelse. Departementet vil ikke endre instruksen om at søknader om familieinnvandring ikke skal behandles når referansepersonen har en uavgjort tilbakekallssak. Departementet har imidlertid presisert i instruksen at sakene må behandles dersom forvaltningsloven § 11 a eller menneskerettslige forpliktelser ellers vil bli brutt.



Saker der Sivilombudet har pekt på mangler i regelverket som følge av dialog med forvaltningen om oppfølgingen

Innsyn – sak om innføring i Sametingets valgmannstall (sak 2023/2552)

Saken gjaldt innsyn i konkrete klagesaker om innføring i valgmannstallet. Uenigheten besto i om opplysningene i valgmannstallet vil være taushetsbelagt dersom det kommer innsynskrav i klagesakene. Sametingsrådet var uenig i resultatet av uttalelsen og fulgte ikke Sivilombudets anbefaling. Sivilombudet har gjort Kommunal- og distriktsdepartementet oppmerksom på behovet for å klargjøre om det bør være taushetsplikt eller ikke.

Innsyn – reiseregninger i NRK (sak 2024/256)

NRKs mottok et innsynskrav i reiseregninger knyttet til VM i Planica 2023. NRK og Kultur- og likestillingsdepartementet avviste innsynskravet. Begrunnelsen var at reiseregningene var unntatt fra offentleglova, på grunn av unntaket for redaksjons- og programvirksomhet i NRK. Departementet vurderte ikke meroffentlighet og avgjorde klagesaken uten å få oversendt reiseregningene fra NRK.

Sivilombudet konkluderte med at det var begrunnet tvil om reiseregningene kunne unntas som «redaksjons- og programvirksomhet». Videre mente ombudet at departementet skulle ha vurdert merinnsyn. Ombudet kom også til at departementet skulle ha fått oversendt reiseregningene i forbindelse med departementets klagebehandling. Sivilombudet kritiserte også NRK for å nekte å oversende reiseregningene til departementet og ombudet. Ombudet pekte på at dette er i strid med loven og underminerer en riktig klagebehandling og effektiv ombudskontroll.

Sivilombudet har gjort Kultur- og likestillingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet oppmerksomme på at det er behov for å vurdere innsynsbestemmelsen som gjelder NRK i lys av kildevern og redaksjonell uavhengighet. At det ikke er en regel som sikrer plikten til å sende alle saksdokumenter til klageinstansen, er dessuten etter Sivilombudets mening en mangel ved offentleglova.

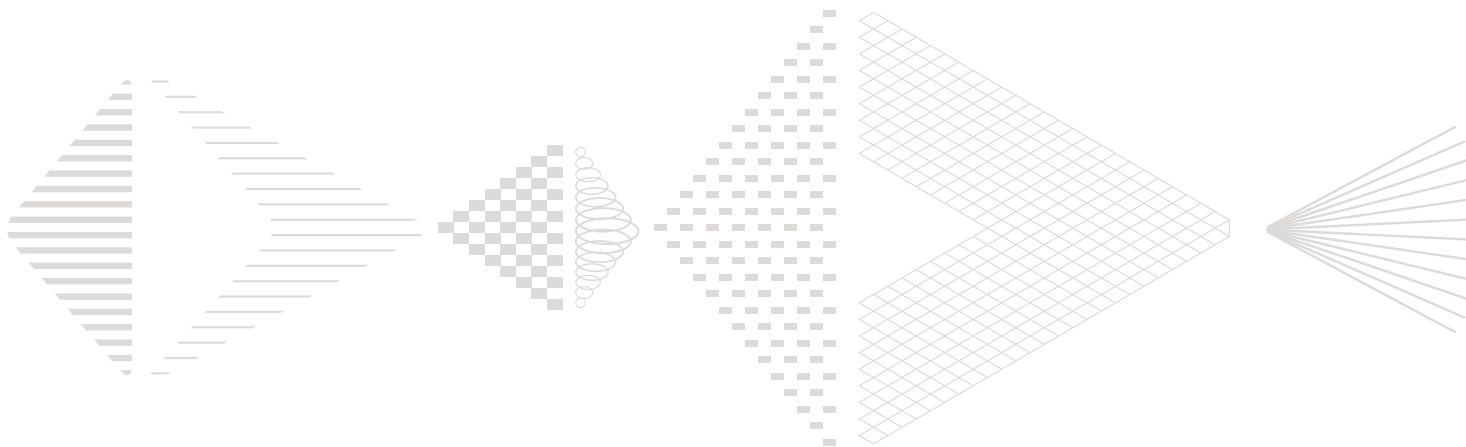






Foto: Mona Ødegård

3 Eget tiltak-undersøkelser

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

Eget tiltak-undersøkelser

Hvorfor tar vi opp saker av eget tiltak?

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

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

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

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



Barns rett til å medvirke i skolebyttesaker

Sivilombudet har undersøkt hvordan barns rett til medvirkning ivaretas i saker om å bytte skole. Rapporten er basert på en gjennomgang av alle vedtak fattet av statsforvalterne i 2021. Med skolebytte menes saker om søknad på skoleplass på en annen skole enn den skolen i nærmiljøet barnet har en rett til å gå på. Sivilombudet har på bakgrunn av funnene i undersøkelsene gitt anbefalinger for hvordan retten til medvirkning skal ivaretas. Anbefalingene gjelder også andre saker der barn har rett til medvirkning.

Sivilombudet har hatt barns rettsikkerhet som prioritert område siden 2021. Avslag på søknad om å få bytte skole er avgjørelser Sivilombudet har mottatt mange klager på innen utdanningsfeltet. Klagene gav inntrykk av at det varierte om og hvordan barnets rett til medvirkning ble ivaretatt i disse sakene. I undersøkelsen gikk vi gjennom alle vedtak statsforvalterne hadde fattet i 2021 som gjaldt skolebytte for barn fra 5. til 10. klasse. Vi så både på hvordan statsforvalterne hadde ivaretatt barnets rett til å medvirke, om kommunene hadde hørt barnet og hvordan barnets egen mening var vektlagt i det endelige vedtaket.

Skolebytte

Hvor et barn skal gå på skole, reguleres av opplæringslova. Utgangspunktet er at barn skal gå på en skole i nærmiljøet. Både gammel og ny opplæringslov (i kraft fra 1. august 2024) bestemmer at et barn kan søke om å bytte til en annen skole enn den barnet i utgangspunktet har rett til å gå på.

En avgjørelse om skolebytte har stor betydning for barnet, og det påvirker skoleelevens hverdag på mange måter. Det kan ha betydning for læringsmiljø og trivsel. Det vil ha praktisk betydning siden det påvirker skolevei, muligheten til å komme seg til skolen uten bistand fra voksne og hvor mye fritid barnet får. Det kan også påvirke barnets opplevelse

av identitet og tilhørighet fordi det virker inn på hvilken omgangskrets barnet har utenfor skoletid. Uavhengig av hva som er aktuelt i den konkrete saken, kan barnet selv ha mange synspunkter på hvor hen ønsker å gå på skole. Disse synspunktene vil være viktige momenter i vurdering av om en søknad om skolebytte skal innvilges.

Barnets rett til medvirkning

Det følger av Grunnloven § 104 andre ledd og ny opplæringslov § 10-1 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser som berører barn. Grunnlovsbestemmelsen inkorporerer FNs barnekonvensjon artikkel 3 og 12 i norsk rett.

Beslutningen om hvilken skole et barn skal gå på, er en avgjørelse som berører barnet direkte. For å kunne ta stilling til hva som er barnets beste, skal barnets egen mening tas med i vurderingen. Barnets rett til å bli hørt følger av Grunnloven § 104 første ledd og ny opplæringslov § 10-2.

Grunnloven § 104 første ledd lyder:

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Plikten til å utrede og sikre tilstrekkelig vektlegging av barnets egen mening følger også av forvaltningsloven § 17 første ledd, andre og tredje setning.

Retten til å bli hørt og at barnets egen mening skal tillegges vekt, er det sentrale i medvirkningsretten. Retten til medvirkning skal sikre at spørsmål som gjelder barn, blir avgjort med tilstrekkelig påvirkning fra barnet selv. I dette ligger en anerkjennelse av at barn er selvstendige individer, med egen rett til å uttrykke meningen sin om forhold som påvirker barnet direkte. Barn har rett til å medvirke, men ingen plikt. Det er barnet selv som skal velge om det ønsker å medvirke, og i så fall hvordan.

Hvordan skal barnet medvirke?

For at medvirkningsretten skal være reell, må både barnet og foreldre eller andre foresatte, være kjent med at rettigheten eksisterer og hva den innebærer. Forvaltningen må derfor sørge for at det gis nødvendig informasjon om medvirkningsretten. Denne informasjonen må være alderstilpasset, og ha et innhold som gjør barnet i stand til å avgjøre om det ønsker å uttale seg, og i så fall om hva.

Verken Grunnloven § 104, barnekonvensjonen artikkel 12 eller forvaltningsloven § 17 første ledd sier noe om hvordan medvirkningen rent praktisk skal gjennomføres. I en kommentar fra FNs barnekomité om tolkningen av barnekonvensjonen artikkel 12 er det lagt til grunn at barnet selv skal velge hvordan det vil bli hørt. Komiteen anbefaler at barnet skal gis mulighet til å bli hørt direkte, enten skriftlig eller muntlig. Det er understreket at mulighet til å bli hørt direkte kun er en anbefaling fra komiteen, og ikke en forpliktelse.

Medvirkningen kan foregå på ulike måter. En samtale med en saksbehandler hos forvaltningsorganet, en lærer eller en annen person barnet har tillit til kan være én måte. Da er det viktig at det skjer på en måte barnet opplever som trygg, og der barnet fritt kan gi uttrykk for hva det mener. Dekkende og tilstrekkelige utfyllende referater fra samtalen er avgjørende for å kunne dokumentere

barnets mening. Skriftlig kommunikasjon over e-post eller via foresattes søknad/klage kan være en annen måte medvirkningen kan gjennomføres på. Barnet må ikke selv ha vært i direkte kontakt med forvaltningsorganet for at medvirkningsretten skal være ivaretatt, så lenge det er klart for forvaltningsorganet hva barnet selv mener om saken. Det må komme frem av vedtaket om barnet har medvirket og hvordan det har skjedd.

Hvilken vekt skal barnets mening tillegges?

Det sentrale i medvirkningsretten er at barnet har rett til å gi uttrykk for sin egen mening. Hva barnet mener om saken, er viktig for å kunne vurdere hva som er det beste for barnet. Hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i avgjørelser som berører barn.

Det følger av Grunnloven § 104, forvaltningsloven § 17 første ledd og av ny opplæringslov § 10-2 at barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhetsnivå. Det samme følger av barnekonvensjonens artikkel 12, hvor det står at barnets mening gis «behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet».

Hovedfunn i undersøkelsen

Undersøkelsen har vist at statsforvalterne har god innsikt i reglene som gjelder, at barn faktisk gis anledning til å medvirke i sakene og at dette i hovedsak skjer på en måte som er i samsvar med reglene. Det er riktignok noe variasjon mellom statsforvalterne hvordan medvirkningsretten var ivaretatt i klagesaksbehandlingen. Dette gjaldt både der det var åpenbare mangler ved kommunens håndtering av retten til å bli hørt, men også der kommunen hadde sørget for at barnet medvirket.

Det varierte hvor god informasjon barnet og de foresatte hadde fått om medvirkningsretten. Videre var det i dokumentene i liten grad omtalt i hvilken grad barnets egen mening var tillagt vekt.

Undersøkelsen har gitt flere eksempler på at medvirkning også kan skje på andre måter enn med en

direkte samtale med barnet eller via foresatte. Bruk av telefon og e-post har vi vurdert som en egnet måte for statsforvalterne å ha kontakt med barn på. Det sikrer barnet en mulighet til å kommunisere direkte med beslutningstaker uten at det må gjennomføres et fysisk møte. Kanskje gjør det terskelen for å medvirke lavere.

En statlig klageinstans (som statsforvalterne i skolebyttesaker) skal ta hensyn til det kommunale selvstyret ved klagebehandling av saker der det inngår et fritt skjønn. I mange vedtak om skolebytte beskriver statsforvalterne sin myndighet som klageinstans på en for snever måte. Det gjør at det kan stilles spørsmål ved om barna i noen av de undersøkte sakene fikk sin rett til en fullverdig toinstansbehandling oppfylt.

Anbefalinger

Sivilombudet har anbefalt statsforvalterne å sikre at det er gitt tilstrekkelig og god informasjon om medvirkningsretten. Det er også anbefalt å være oppmerksom på om medvirkning legges til rette på en slik måte at barnet kan uttale seg fritt. En tredje anbefaling er å påse at saken er dokumentert på en slik måte at det er barnets egne synspunkter som kommer frem til beslutningstakeren.

Både kommuner og statsforvalterne bør føre mer konkrete referater fra samtaler og kontakt med barn enn det som er nødvendig for en del andre sakstyper.

Det er viktig at statsforvalterne ikke begrenser sin egen myndighet som klageinstans mer enn det etter loven er grunn til. Hva som er barnets beste, er en skjønnsmessig vurdering hvor hensynet til det kommunale selvstyret ikke tilsier tilbakeholdenhet i prøvingen.

I rapporten har Sivilombudet tatt inn sjekklister, både til forvaltningen og til barn og foreldre som ønsker å søke om skolebytte. Sjekklister er ment å bidra til at retten til medvirkning ivaretas på en best mulig måte.



Karen Haug Aronsen
spesialrådgiver, Sivilombudet
Foto: Stortinget



Klager i saker som gjelder barn

Barns rettssikkerhet er et prioritert område for Sivilombudet. Her er noen av sakene vi har behandlet i 2024 som angår barn.

2023/5268

Skolevei om vinteren

En mor søkte om skoleskyss for sine to barn på grunn av farlig skolevei om vinteren. Statsforvalteren i Vestland avslø søknaden fordi barna kunne gå i et tråkk ved siden av veien hvor fartsgrensen var 40 km/t. Moren klaget til Sivilombudet og viste til mengden tungtrafikk og snø. Sivilombudet var enig i at snømengde er relevant for vurderingen, men konkluderte med at veien i dette tilfellet ikke kan vurderes som «særlig farlig» om vinteren – slik vilkåret er beskrevet i loven.

2024/4085

Barnets beste og overføring til fengsel (Ila/Ullersmo)

En innsatt ved Ila fengsel søkte om overføring til Ullersmo for å kunne ha samvær med datteren sin. Han fikk avslag på søknaden. Sivilombudet viste til at hensynet til barnets beste ikke var vurdert. Det medførte at Grunnloven og barnekonvensjonen ikke var overholdt. Kriminalomsorgen burde også ha vurdert om datteren skulle blitt hørt i saken. Sivilombudet ba regionen merke seg vurderingene for fremtidige saker.

Andre saker som gjelder barn:

Statsforvalterens behandling av klage over manglende gjennomføring av vedtak om spesialundervisning ved høyt skolefravær (2024/481)

Retten til gratis skyss etter barnehageloven § 36 (2024/3487)

Statsforvalterens klagebehandling i sak om skolebytte til en annen kommune (2024/4343)

Statsforvalterens behandling av søknad om å få beholde skoleplass i nabokommune (2024/769)

Omfanget av avlastningstilbud – begrunnelsesplikt og barnets beste (2024/289)

Behandlingen av en søknad om skoleskyss etter innvilget skolebytte (2023/5625)

Mangel på forvaringsplasser får konsekvenser for forvaringsdømtes rettssikkerhet

Sivilombudet gjennomførte i 2023 og 2024 en undersøkelse av situasjonen for forvaringsdømte som venter i kø på plass på forvaringsavdeling. I sum fører svakhetene ved dagens ordning til en klar risiko for at det i enkeltsaker forekommer menneskerettskrenkelser. Dette er alvorlig.

Undersøkelsen avdekket en ulovlig praksis hos kriminalomsorgen med svært forsinket overføring til forvaringsavdeling for mange forvaringsdømte, og et mangelfullt soningstilbud mens de i mellomtiden soner i ordinære fengsler.

Hva er forvaringsstraff?

Forvaring er en tidsbestemt frihetsstraff som kan idømmes når ordinær fengselsstraff ikke anses tilstrekkelig til å verne samfunnet. Ved dom på forvaring kan straffen forlenges av domstolene så lenge det foreligger gjentakelsesfare. Det skal normalt også fastsettes en minstetid, som er den tiden forvaringsdømte minst må sone før prøveløslatelse kan skje. Straffen kan i prinsippet vare livet ut, og er derfor en svært inngripende straffereaksjon.

Fordi løslatelse fra forvaring forutsetter at den dømte har endret adferden, var det en klar forutsetning fra Stortingets side ved innføringen av forvaringsinstituttet i 2002, at straffen skulle ha et annet innhold og være mer individuelt tilrettelagt enn ordinær fengselsstraff. Etter straffegjennomføringsloven skal derfor forvaringsdømte som et klart utgangspunkt sone i forvaringsavdelinger,

som er ment å kunne tilby forvaringsdømte soningsforhold som kan gi de dømte bedre muligheter til å komme ut i samfunnet igjen.

Hvorfor undersøkte Sivilombudet situasjonen for forvaringsdømte i kø?

Gjennom informasjon fra klagesaker og erfaring fra besøk til fengsler under Sivilombudets forebyggingsmandat, ble Sivilombudet kjent med at mange forvaringsdømte ventet i kø på plass på forvaringsavdeling. På grunn av mangel på forvaringsplasser, må mange forvaringsdømte starte soningen sin i ordinære fengsler, og mange må vente lenge før de får plass i avdelinger som er utformet slik Stortinget forutsatte da forvaring ble innført. Sivilombudet fant det nødvendig å undersøke omfanget av køen og situasjonen for forvaringsdømte som soner i ordinært fengsel mens de venter i kø for å få plass på forvaringsavdeling.

Hovedfunn – mangelfullt system for å sikre et straffetilbud som forutsatt av lovgiver

De siste årene har omkring 20 personer blitt idømt forvaring årlig. Siden 2017 har det vært en underdekning i antallet forvaringsplasser. På tidspunktet

for ombudets undersøkelse var det 100 forvaringsplasser på høyt sikkerhetsnivå, og det totale antallet innsatte dømt til forvaring var da 160. 25 forvaringsdømte sto i kø, og nesten halvparten hadde ventet i mer enn to år. Enkelte venter i kø tett opp mot eller over utløpet av minstetiden for straffen.

For å sikre at forvaringsstraffen får et annet innhold enn ordinær fengselsstraff, er det klare utgangspunktet etter straffegjennomføringsloven og forskrift om straffegjennomføring at forvaringsdømte skal innsettes på forvaringsavdeling. De skal søkes overført til slik avdeling straks rettskraftig dom på forvaringsstraff foreligger. Forvaringsdømte kan kun unntaksvis plasseres i ordinær avdeling ved plassmangel. For Sivilombudet fremsto derimot dagens praksis slik at innsettelse på ordinær avdeling i påvente av plass på forvaringsavdeling er hovedregelen heller enn unntaket. Sivilombudet uttalte at praksisen er i strid med lovgivers klare forutsetninger for forvaringsinstituttets eksistens og reglene for innsetting av forvaringsdømte på forvaringsavdeling.

Kriminalomsorgen er etter loven forpliktet til å legge forholdene til rette for at forvaringsdømte gis mulighet til å endre sin adferd under soningen. Det var derfor viktig for ombudet å undersøke hvilket alternativt soningstilbud forvaringsdømte får i ordinære fengselsavdelinger.

Sivilombudet fant at forvaringsdømte i kø i dag i stor grad får det samme soningstilbudet som andre domfelte, og ikke et særskilt tilrettelagt tilbud som de skulle få på en forvaringsavdeling. Det eksisterer ingen retningslinjer som regulerer det alternative soningstilbudet. Den innledende kartleggingen av hvilket tilbud den forvaringsdømte bør få, og i hvilken grad soningstilbudet kan tilrettelegges den enkelte, fremsto for ombudet tilfeldig avhengig av det enkelte fengselets ressursituasjon. Selv om noen fengsler forsøker å tilrettelegge soningen for de forvaringsdømte, eksisterer det ikke noe system som sikrer at forvaringsdømte får det tilbudet de skal ha.

At forvaringsdømte ikke får et spesielt tilrettelagt tilbud slik regelverket legger opp til, samsvarer også med funn og erfaringer fra besøk til fengsler under Sivilombudets forebyggingsmandat. Da Halden fengsel ble besøkt i oktober 2023, sonet det syv forvaringsdømte der. Halden fengsel ga i sin første og andre tertialrapport for 2023 til Kriminalomsorgen region øst tydelig uttrykk for at fengselet ikke har de ressursene som kreves for å følge opp de forvaringsdømte. Fengselet pekte på at nedbemanningen forsterker problemstillingen. Dette samsvarer med det Sivilombudet fant under besøket, nemlig at de forvaringsdømte ikke fikk et spesielt tilrettelagt tilbud.

På bakgrunn av tilbudet som blir gitt i ordinære fengsler, uttalte sivilombudet at det er klart at lang ventetid vil kunne påvirke den forvaringsdømtes progresjon, og dermed også muligheten for å løslates på prøve, få innvilget permisjon, frigang eller bli overført til fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller overgangsbolig. De som står i kø, vet heller ikke når overføring til forvaringsavdeling vil skje. Den enkelte plass i køen vil kunne endre seg avhengig av tidsrammen og/eller minstetiden til andre som idømmes forvaring. Innsatte som klager til Sivilombudet beskriver et mangelfullt tilbud og en uforutsigbar straffegjennomføring. Erfaringer fra besøk til fengsler under Sivilombudets forebyggingsmandat viser også at det er belastende for innsatte å ikke vite når overføring til forvaringsanstalt med tilrettelagte programmer vil skje.

Kriminalomsorgens praksis innebærer en klar risiko for brudd på menneskerettighetene

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 5 nr. 1 a gir beskyttelse mot vilkårlig frihetsberøvelse. Det følger av Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMDs) praksis at dersom den forvaringsdømte ikke gis en reell mulighet til å redusere gjentakelsesfaren gjennom egnet behandling og oppfølging, kan avslag på prøveløslatelse og fortsatt frihetsberøvelse etter utløpet av minstetiden være vilkårlig og i strid med EMK artikkel 5 nr. 1 a.

Om det foreligger en krenkelse i det enkelte tilfellet, avhenger av en sammensatt vurdering av sakens omstendigheter. Relevante momenter er blant annet ventetidens lengde og dens lovlighet etter intern rett, om den forvaringsdømte er gitt et alternativt tilbud på ordinær avdeling som gir en reell mulighet til endring, ressurs hensyn og hvilke tiltak myndighetene har iverksatt for å avhjelpe situasjonen. Til det siste uttalte Sivilombudet at den årelange ressurs situasjonen i Norge ikke kan legitimere situasjonen for forvaringsdømte i kø. Underdekningen i antallet forvaringsplasser har eksistert helt siden 2017. Tiltak som er blitt iverksatt av myndighetene har vært utilstrekkelige.

Selv om ombudet ikke hadde grunnlag for å vurdere enkeltsaker basert på informasjonen vi mottok i undersøkelsen, ble det i uttalelsen trukket frem flere forhold ved kriminalomsorgens praksis som øker risikoen for at det i enkeltsaker kan forekomme krenkelse. For det første foretas det ingen nærmere individuell vurdering av risikoen for brudd i saker hvor det nærmer seg utløpet av minstetiden. Sivilombudet viste til at det har vært og er tilfeller hvor forvaringsdømte har ventet lenge i kø, og som fortsatt står i kø etter utløpet av minstetiden. Sammenholdt med at det ikke eksisterer noe system som sikrer at de forvaringsdømte i kø får et egnet tilbud som gir den enkelte en reell mulighet for endring, uttalte ombudet at det en klar risiko for at det kan forekomme menneskerettsbrudd.

Anbefalinger fra Sivilombudet

For å øke rettssikkerheten til de forvaringsdømte i kø og for å redusere risikoen for menneskerettsbrudd, ga Sivilombudet flere anbefalinger til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI). Oppsummert anbefalte ombudet KDI å:

- › Utrede og vurdere tiltak for å sikre et tilpasset alternativt soningstilbud, blant annet å utarbeide sentrale retningslinjer.
- › Vurdere om det bør gis særskilt opplæring til alle fengsler som tar imot forvaringsdømte i kø.
- › Utarbeide sentrale retningslinjer som sikrer at KDI har oversikt over om den enkeltes soningstilbud er særskilt tilrettelagt og vurdering av risikoen for brudd på EMK art. 5 i risikoutsatte saker.

KDI rapporterte tilbake i oktober 2024 at det har økt antall forvaringsplasser med syv, og antallet forvaringsdømte i kø har dermed også gått ned. KDI opplyste at det er svært vanskelig å opprette nye forvaringsplasser innenfor egne budsjett-rammer. Det planlegges likevel for opprettelse av ytterligere syv nye plasser i 2025, som da vil være resultat av omdisponering av midler og som derfor kan innebære reduksjon av tjenestetilbudet ellers. KDI orienterte videre at det jobbes med ombudets øvrige anbefalinger. Sivilombudet har bedt om mer utfyllende og konkret informasjon om dette arbeidet, noe KDI vil gi innen utløpet av februar 2025.



Cathrine Elisabeth Aaseth
seniorrådgiver, Sivilombudet
Foto: Privat

Innsynsklager

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

2023/4750

Innsyn i TikTok-videoer

To politidistrikter av slo en forespørsel om innsyn i videoer som var publisert på TikTok. De begrunnet det med at TikTok-videoer ikke kan anses som «saker av ein bestemt art» og dermed ikke oppfylte identifikasjonskravet i offentleglova § 28. Politidirektoratet støttet avslaget, men Sivilombudet mente direktoratet hadde en uriktig forståelse av reglene. Når videoene faktisk var identifisert, kunne man ikke avslå innsyn ved å vise til en regel som skulle beskytte mot mengden arbeid ved å identifisere en type saker. Ombudet ba direktoratet om å vurdere saken på nytt.

2023/4247, 2023/4274, 2023/4275, 2023/4276 og 2023/4277

Innsyn i innsideoversikter

Departementene og Statsministerens kontor (SMK) fører en oversikt over hvilke personer som har fått innsideinformasjon og tidspunktet for dette i relevante saker. Sivilombudet hadde kritiske merknader til SMK og fire departementers merinnsynsvurdering knyttet til slike innsideoversikter. Vurderingen av merinnsyn var mangelfull i saker der det allerede var offentlig kjent at sakene var behandlet i regjeringen. SMK og departementene foretok en fornyet vurdering og ga innsyn i flere innsideoversikter.

2024/1561

Innsyn i dokumenter om utnevning av ambassadør

Utenriksdepartementet av slo et innsynskrav i dokumenter om utnevningen av Norges ambassadør i Washington D.C. med henvisning til at det var interne dokumenter. Senere ble det gitt innsyn, og departementet beklaget lang behandlingstid. Sivilombudet påpekte at departementets utgangspunkt om at «normalt vil det være hjemmel for og behov for å unnta interne dokumenter» er uriktig og minnet om at utgangspunktet for offentleglova er at dokumenter skal være offentlige.

2024/1956 og 2024/1887

Innsyn i sluttavtaler

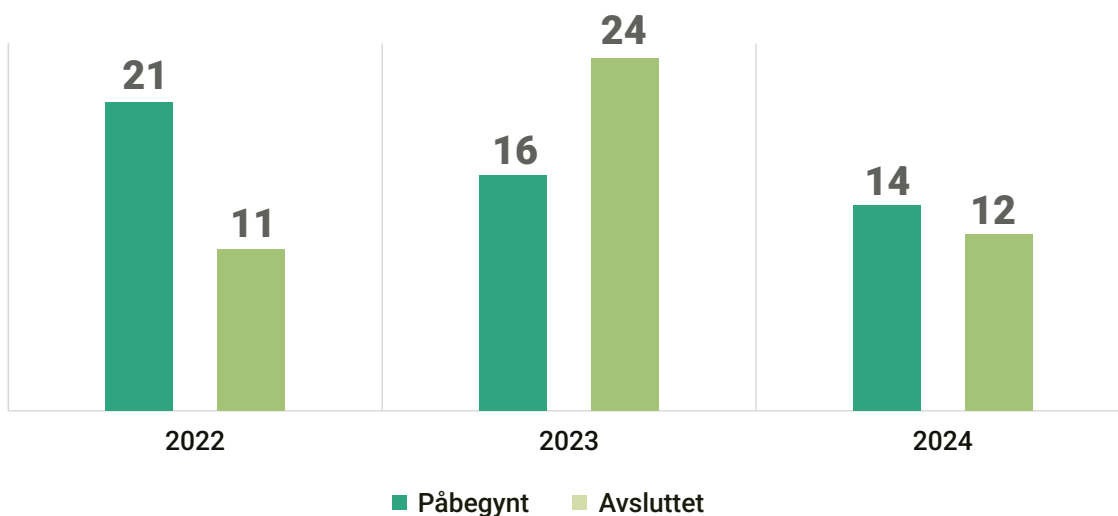
I to uttalelser ba Sivilombudet Helse- og omsorgsdepartementet om å behandle innsynskrav i sluttavtaler på nytt. Sakene gjaldt innsyn i navnene på arbeidstakere som har inngått sluttavtaler med helseforetak. Sivilombudet konkluderte med at opplysningen om at en arbeidstaker har inngått en sluttavtale, ikke er taushetsbelagt. I etterkant av uttalelsene har departementet bedt helseforetakene om å rette seg etter Sivilombudets uttalelser.

Tall og fakta

I 2024 har vi opprettet 14 eget tiltak-undersøkelser. Slike undersøkelser kan strekke seg over flere måneder. Undersøkelsene kan være av begrenset omfang, eller mer omfattende. Tolv eget tiltak-undersøkelser ble avsluttet i 2024. Ved utgangen av 2024 arbeidet vi fortsatt med syv eget tiltak-undersøkelser.

Saker som vi tar opp av eget tiltak kan også stamme fra informasjon vi mottar som tips. I 2024 mottok vi 44 tips, og ett av dem førte til en eget tiltak-undersøkelse.

› Avsluttede og påbegynte eget tiltak-saker, 2022–2024



Avsluttede undersøkelser av eget tiltak i 2024

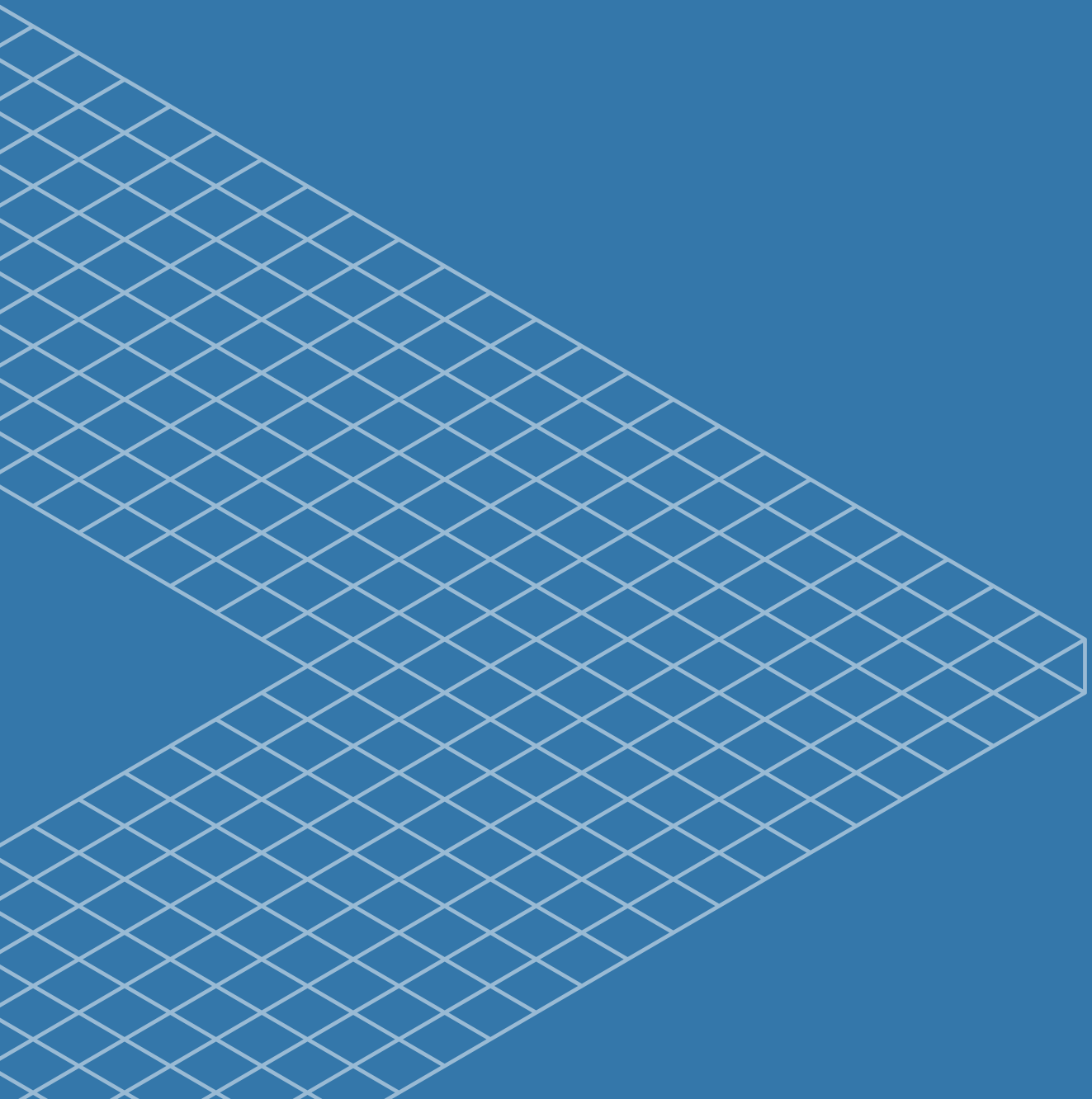
Resultatet fra de ulike undersøkelsene er publisert på våre nettsider der saken har ført til uttalelse fra Sivilombudet.

Saksnummer	Tema for undersøkelsen
2024/3547	Saksbehandlingstiden i Statens helsepersonellnemnd
2024/1729	Digital forvaltning – Husbanken
2024/881	Saksbehandlingstiden i Skatteklagenemnda
2024/246	Høring av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven § 19-1 – Statsforvalteren i Vestland
2023/5375	Mattilsynets behandlingstid i klagesaker
2023/5332	Dispensasjon fra eldre reguleringsplaner – Trondheim kommune
2023/5286	Behandling av søknader om utsatt heimevernstjeneste – Forsvarets personell- og vernepliktssenter FPVS – Heimevernsstaben HVST
2023/4989	Forholdet mellom skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner og andre tvangstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5
2023/4865	Nasjonalbiblioteket og dispensasjon fra lov om folkebibliotek
2023/4092	Plassmangel og soningstilbud for forvaringsinnsatte – Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
2022/1946	Systematisk undersøkelse – Barns rett til å bli hørt i saker om skolebytte
2022/1082	Manglende svar på henvendelser og oppfølging av byggesaker og ulovlighetsvarsler – Kragerø kommune

Pågående undersøkelser av eget tiltak ved utgangen av 2024

Saksnummer	Tema for undersøkelsen
2024/1698	Automatisert saksbehandling i saker om sykepengen i Nav
2024/6446	Saksbehandlingstiden i Nav for søknader om lønnsgarantidekning
2024/5938	Saksbehandlingstid og innhold i avslag etter offentleglova – Oslo universitetssykehus HF
2024/4690	Saksbehandlingstiden i reindriftsavdelingen hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark
2024/5660	Lang saksbehandlingstid i innsynsklager – Landbruks- og matdepartementet
2024/5936	Saksbehandlingstiden i saker om innsyn etter offentleglova – Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus
2024/5225	Søknad om utsatt tjeneste grunnet utdanning – Bergenhus Heimevernsdistrikt 09 – Forsvaret

Om oss



Organisasjon, styring og kontroll

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

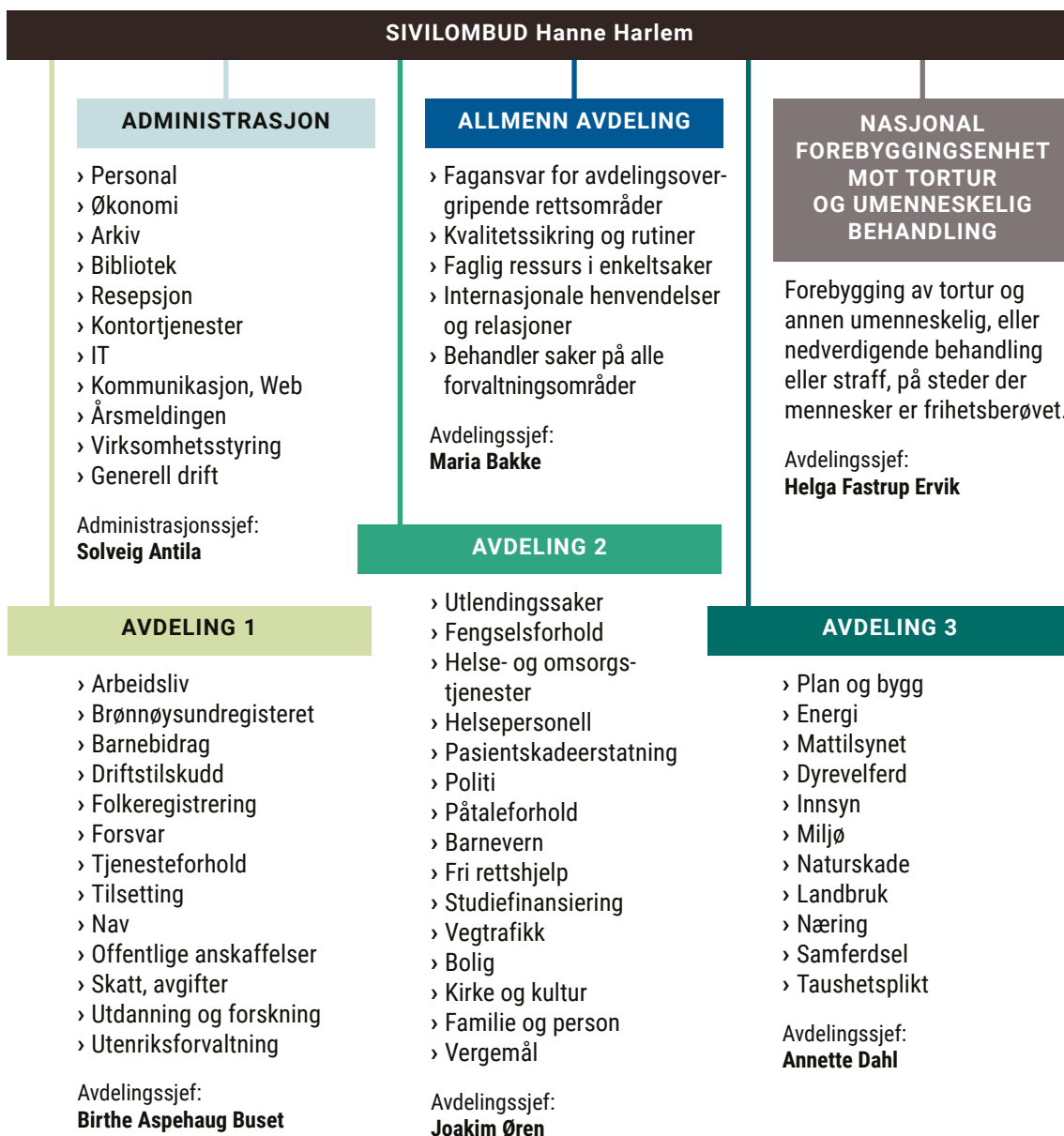


Foto: Mona Ødegård

Om organisasjonen

Sivilombudets kontor har 79 ansatte, som i 2024 utførte cirka 66 årsverk hensyntatt fravær og permisjoner. 55 av medarbeiderne er jurister. Virksomheten består av forebyggingsenheten, tre avdelinger som behandler klagesaker, allmenn avdeling og administrasjonsavdelingen.

Avdelingsinndeling og saksområder



Inge Lorange Backer – fast setteombud for klagesaker

Kirsten Sandberg – setteombud for forebyggingsenhetens besøk til Ringerike fengsel

Utvalgte mål og tiltak fra 2024

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

Faglige satsinger

I 2024 har Sivilombudet, etter en ekstratildeling fra Stortinget, arbeidet med å aktivt følge opp flere klager. Vi har ansatt flere nye saksbehandlere slik at vi kan undersøke flere saker og hjelpe klagerne videre i forvaltningen. Det inkluderer for eksempel å undersøke saker på eget initiativ, gjøre forvaltningen oppmerksom på tidligere kritikk, og å videresende klager direkte til forvaltningen.

Et viktig område for Sivilombudet i 2024 har vært den digitale utviklingen i forvaltningen. Alle digitale saksbehandlingssystemer må følge de regler som gjelder. Økt bruk av automatisering og KI-løsninger gjør dette særlig aktuelt.

I 2024 utarbeidet vi derfor veiledningsheftet «Digital forvaltning» – en veileder om forvaltningsrettslige krav til offentlige it-systemer. Den er rettet mot jurister, it-arkitekter, prosjektledere, innkjøpere, systemutviklere, designere og andre som arbeider med digitalisering i forvaltningen.

Et annet viktig område for oss har vært den lange saksbehandlingstiden flere steder i forvaltningen. Lang saksbehandlingstid kan tilsynelatende være en «mild» urett sammenliknet med feil som begås på andre områder. Men bak disse klagene kan det skjule seg alvorlige brudd på loven som har store konsekvenser for dem det gjelder.

Saksbehandlingsstøtte

I 2024 har vi arbeidet med kompetanseheving og videreutvikling innenfor flere digitale arbeidsverktøy i virksomheten. Satsingen «Digital reise», som ble initiert i 2024, har hatt som formål å ta i bruk flere

digitale samhandlingsløsninger, øke kompetansen i bruken av disse, samt starte arbeidet med å teste ut bruk av kunstig intelligens til enkelte arbeidsoppgaver.

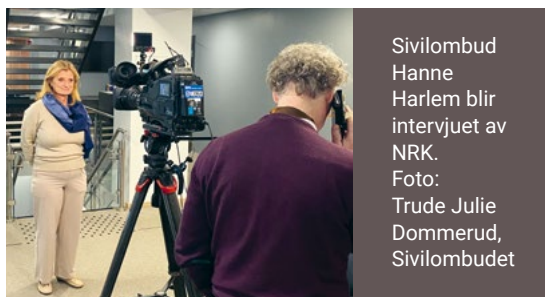
Kommunikasjon og utadrettet virksomhet

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

Gjennom aktivt mediearbeid og annen utadrettet virksomhet, som å holde foredrag, øker vi bevisstheten om vårt arbeid. Medieomtalen av våre uttalelser, rapporter og brev er på omtrent samme nivå som tidligere år, rundt 2000 artikler i året ifølge tall fra medieselskapet Retriever. Sivilombudet sendte ut 14 pressemeldinger i 2024.

Nyhetsbrev og nettsider

Sivilombudet sendte ut 19 nyhetsbrev til om lag 1950 abonnenter i 2024. Nyhetsbrevet er en viktig kanal for å nå ut til offentlig forvaltning og andre interesserte om nye uttalelser og rapporter. Av sosiale medier-kanaler er det LinkedIn som er den viktigste kanalen for Sivilombudet, etter at vi avsluttet kontoene våre på Facebook og Instagram av personvern hensyn i 2022. Det er rundt 4100 som følger Sivilombudet på LinkedIn, der vi deler stillingsannonser, rapporter og annen informasjon om arbeidet vårt. Nettsidene er vår viktigste kanal ut mot publikum. Her publiserer vi alle nye uttalelser og rapporter, og har informasjon på flere språk om klageadgangen.



Sivilombud
Hanne
Harlem blir
intervjuet av
NRK.
Foto:
Trude Julie
Dommerud,
Sivilombudet

Digi.no 4. desember 2024

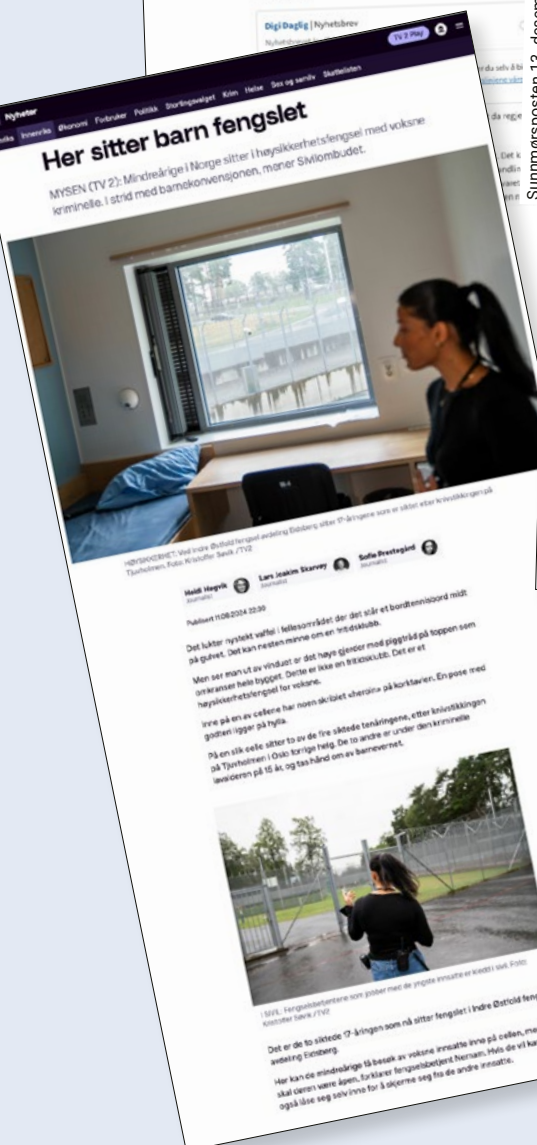


Aftenposten 8. november 2024

Sumnørposten 13. desember 2024



TV2 11. august 2024



Dagens Næringsliv 20. august 2024

Klart språk

I 2024 har vi arbeidet med klart språk i brevmalene til Sivilombudet. Noen av de mest brukte malene er forbedret i tråd med klarspråklige prinsipper. Målet er at endringene skal gjøre brevene mer forståelig for mottakerne. Arbeidet med klart språk vil fortsette i 2025, blant annet med nettsidene.

Informasjon på ung.no

Sivilombudet har siden 2023 bidratt med saksbehandlere (jurister) i ung.nos fagpanel. Ung.no er det offentlige informasjonskanal for ungdom, der et fagpanel svarer på spørsmål. Ordningen ble igangsatt som en prøveordning og våre saksbehandlere som har barn som spesielt ansvarsområde, har bidratt. Prøveordningen er nå avsluttet,

men ung.no fortsetter å informere om klagemuligheten til Sivilombudet overfor barn og unge.

Innsynskrav til Sivilombudet

Det kom inn 2427 innsynskrav til Sivilombudet i 2024, mot 1844 i 2023. Dette er ikke klager på avslag på innsyn i forvaltningen, men krav om innsyn i Sivilombudets egne dokumenter og saker. Sivilombudets saksdokumenter er i utgangspunktet offentlige, med noen unntak som er omtalt i Sivilombudsloven § 26.

På tampen av året startet vi med fulltekstpublisering av enkelte dokumenter i elInnsyn. Vi forventer at dette vil kunne effektivisere håndteringen av innsynskrav fremover, i tillegg til å gjøre innsyn enklere tilgjengelig.

Om virksomhetsstyringen

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

Basert på denne lages det en årlig overordnet virksomhetsplan og avdelingsvise planer. Virksomhetsplanen har blitt fulgt opp i avdelingene og ved felles ledelsesgjennomgang i 2024. I 2024 har vi også laget en ny strategi for perioden 2025–2030.

Risikovurderinger

Risikovurderingene for virksomheten inngår i forberedelsene til den årlige virksomhetsplanen. Overordnede risikofaktorer er nokså stabile, og knytter seg blant annet til at det er begrenset hvor mange klagesaker Sivilombudet reelt sett kan behandle med de ressurser som er stilt til disposisjon. For å få tillit og gjennomslag i forvaltningen er det nødvendig å levere høy faglig kvalitet. Samtidig er faglig godt begrunnede uttalelser i saker der vi kritiserer forvaltningen arbeidskrevende. Sivilombudet har økt bemanningen i 2024, men vi ser at den økte kapasitet

blir spist opp av en svært stor økning i klager som henvender seg til oss. Sivilombudet har derfor arbeidet aktivt for å gi flere klager også andre former for hjelp, enten ved å be forvaltningen om å vurdere saken på nytt, eller ta opp spørsmålet gjennom en undersøkelse av eget tiltak.

Virksomheten har internkontroll og styringssystemer innen personvern, informasjonssikkerhet, økonomistyring, anskaffelser og HMS.

Miljø

Sivilombudet er hovedsakelig en kontorvirksomhet, med noe reisevirksomhet. Virksomhetens kontorlokaler ble i regi av gårdeier i 2024 vurdert til bærekraftsnivå 'Very good' av BREEAM-NOR. Vurderingen skal gjenspeile gjeldende «beste praksis» i Norge og være en driver for nytenkning i planlegging og bygging for miljø og økt bærekraft. Videre, som et tiltak for å redusere miljøeffektene av reiseaktiviteter knyttet til ombudets mandatoppfølging, har virksomhetens forebyggingsavdeling interne føringer for å sikre at de mest miljøvennlige reisealternativene blir valgt.

Vi har i 2024 foretatt en vurdering av levetiden til elektronisk utstyr og benytter utstyret så lenge som mulig. Rutiner for resirkulering er også gjennomgått, og virksomheten arbeider aktivt for å sikre ansvarlig gjenvinning.

I henhold til miljøkrav i anskaffelsesregelverket tar Sivilombudet også sikte på å vekke miljø med 30 prosent i alle innkjøp over terskelverdi, med mindre anskaffelsen har en uvesentlig miljøbelastning.

Personalpolitikk, kompetanse og arbeidsmiljø

Som del av en overordnet målsetting om å være en effektiv og veldrevet organisasjon, har Sivilombudet i 2024 hatt som mål å beholde et godt arbeidsmiljø, med kollegafelleskap, muligheter for utvikling og vekst, og en sterk felles ansvarsfølelse.

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

Sivilombudet har en livsfasepolitikk som søker å tilrettelegge for at ansatte skal stå i arbeid så lenge som mulig ved at vi har en midlertidig ordning med

økt antall seniordager sammenlignet med det som er minimumskrav.

Kompetanseutviklingen hos Sivilombudet skjer i hovedsak gjennom gode rammevilkår for læring og gjennom det daglige arbeidet. Vi fokuserer også på noen utvalgte emner hvor det skal utvikles spesielle tiltak. Kompetanseutvikling skjer også ved kurs om relevante emner for den enkelte.

Sivilombudets jurister er ettertraktede i arbeidsmarkedet. Det var spesielt høy turnover blant faste ansatte etter korona-perioden i 2022. Turnoveren har etter dette gått noe ned, og er nå på et mer normalt nivå. Vi følger imidlertid med på situasjonen, og forsøker å legge vekt på tiltak som kan styrke opplevelsen av at Sivilombudet er en attraktiv arbeidsplass.

Sivilombudet ble godkjent som lærebedrift i IT-driftsfaget i 2024 og høsten samme år tok vi imot vår første lærling.

Sivilombudets arbeid for likestilling og mot diskriminering i 2024

Som statlig arbeidsgiver følger vi aktivitets- og redegjørelsesplikten for likestilling og ikke-diskriminering. Arbeidet for likestilling skal etter loven være aktivt, målrettet og planmessig.

Nedenfor følger en redegjørelse for hvordan dette ivaretas hos Sivilombudet.

Rapportering om kjønnslikestilling

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

Resultatene av kartleggingen av ufrivillig deltid

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

Slik ivaretar vi aktivitetsplikten

Prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling og mot diskriminering

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

Respekt for enkeltmennesket er en viktig grunnverdi hos Sivilombudet. Hensynet til likestilling og ikke-diskriminering utgjør en integrert del av personalpolitikken. Likebehandling preger kulturen vår i stor grad. Vi er likevel klar over at diskriminering også kan skje ubevisst.

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

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

Likestilling og diskrimineringsspørsmål er et tema for ledelsen i forbindelse med den årlige tilstandsrapporten, i forbindelse med rekruttering og medarbeiderutvikling, i årsplanen til Arbeidsmiljøutvalget (AMU) og med tillitsvalgte gjennom medbestemmelsesordningene.

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

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

Iverksatte tiltak i 2024, og slike som har virkning over tid, er omtalt etter tabellen.

Lønn

		Menn %	Kvinner %	Menn gjennomsnitt per måned	Kvinner gjennomsnitt per måned
Totalt i virksomheten¹	2023	25,2 %	74,7 %	72 698	72 563
	2024	24,5 %	75,9 %	68 840	72 960
Ledergruppen²	2023	14,2 %	85,8 %	115 333	122 802
	2024	14,2 %	85,8 %	115 333	124 270
Nestledere og mellomledere³	2023	57,1 %	42,9 %	79 018	84 803
	2024	57,1 %	42,9 %	81 160	87 330
Deltid⁴	2023	14,2 %	85,8 %		
	2024	28,5 %	71,5 %		
Midlertidige⁵	2023	50 %	50 %		
	2024	-	100 %		
Sykefravær⁶	2023	2,8 %	5,5 %		
	2024	2,9 %	5,6 %		
Foreldrepermisjoner⁷	2023	-	100 %		
	2024	50 %	50 %		
Spesialrådgiver⁸	2023	12,5 %	87,5 %	111 083	78 586
	2024	-	100 %	-	78 717
Seniorrådgiver⁹	2023	10,3 %	89,7 %	72 930	66 898
	2024	14,2 %	85,7 %	69 341	67 630
Rådgiver¹⁰	2023	72,7 %	27,3 %	56 492	55 255
	2024	58,3 %	41,6 %	55 327	57 092
Førstekonsulent¹¹	2023	40 %	60 %	50 416	49 111
	2024	-	100 %	-	49 241
Seniorkonsulent¹²	2023	-	100 %	-	47 003
	2024	-	100 %	-	57 309
Konsulent¹³	2023	20 %	80 %	33 708	33 199
	2024	50 %	50 %	39 193	39 193

Tallene er pr. 31.12.2024 og tar ikke hensyn til at lønnsoppgjøret i 2024 fant sted på nyåret 2025.

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

2 Antall i ledergruppen pr. 31.12.2024 er 7, inkludert sivilombudet. Av disse er 1 mann og 6 kvinner.

3 Antall i nestleder/mellomledergruppen pr. 31.12.2024 er 7. Av disse er 4 menn og 3 kvinner.

4 Antall deltidsansatte pr 31.12.2024 er 7. Av disse er 2 menn og 5 kvinner.

5 Antall midlertidige pr. 31.12.2024 er 2. Av disse er begge kvinner..

6 Total sykefraværsprosent i virksomheten for hele 2024 er 4,85 %.

7 Antall ansatte i foreldrepermisjon i 2024 er 2. Av disse er 1 mann og 1 kvinne.

8 Antall ansatte i spesialrådgiverstilling pr. 31.12.2024 er 7. Av disse er alle kvinner.

9 Antall ansatte i seniorrådgiverstilling pr. 31.12.2024 er 35. Av disse er 5 menn og 30 kvinner.

10 Antall ansatte i rådgiverstilling pr. 31.12.2024 er 12. Av disse er 7 menn og 5 kvinner.

11 Antall ansatte i førstekonsulentstilling pr. 31.12.2024 er 7. Av disse er alle kvinner.

12 Antall ansatte i seniorkonsulentstilling pr. 31.12.2024 er 5. Av disse er alle kvinner.

13 Antall ansatte i konsulentstilling pr. 31.12.2024 er 4. Av disse er 2 menn og 2 kvinner. Stillingskategorien brukes i hovedsak for studentmedarbeidere.

Tilstandsvurdering, tiltak og risiko for diskriminering og hindre for likestilling

Rekruttering

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

Sivilombudet har en stor overvekt av kvinnelige ansatte. Ved utgangen av 2024 var drøyt 76 prosent av de ansatte kvinner, mens litt over 23 prosent av de ansatte var menn. Vår oppfatning er at dette er et uttrykk for kjønnsbalansen i den delen av arbeidsmarkedet som Sivilombudet rekrutterer fra. Sivilombudet rekrutterer i hovedsak jurister. Kjønnsbalansen blant studenter, og blant jurister som søker arbeid i offentlig sektor, har merkbar effekt på rekrutteringen hos oss.

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

Ombudet har som mål at en andel av nyansettelser skal rekrutteres blant kvalifiserte søkere med slik bakgrunn. Vi innkaller til intervju minst én kvalifisert søker med funksjonsnedsettelse, fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring, og med innvandrerbakgrunn. Ved utarbeidelsen av kravspesifikasjon til stillinger har vi rutiner på at vi skal vurdere kvalifikasjonskravene med tanke på mangfoldsrekruttering, også for å motvirke eventuell ubevisst diskriminering.

Sivilombudet er kjent med regjeringens fellesføring for 2024 om å øke antallet ansettelser av personer med funksjonsnedsettelse og/eller fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring i 2024, selv om føringen ikke direkte gjelder for Sivilombudet. Vi følger likevel intensjonen om slik mangfoldsrekruttering ved de retningslinjene som er nevnt over.

Lønns- og arbeidsvilkår

Arbeidsoppgaver, ansvar og lønn er fordelt ved en kombinasjon av virksomhetens behov, de ansattes kvalifikasjoner og utfall av lønnsforhandlinger. Kompetanse, kvalitet og effektivitet står sentralt i lønnspolitikken, men det tas også hensyn til at ansatte er i ulike livssituasjoner. Hos Sivilombudet kunngjør vi som hovedregel faste, fulle stillinger. Studentstillinger er på deltid, og det finnes et lite antall midlertidig ansatte som vikarierer for andre. Fordeling av heltidsstillinger og faste stillinger skjer i forbindelse med rekruttering. Det er likevel slik at kvinner i større grad enn menn arbeider deltid, blant annet på grunn av at kvinner i større grad har søkt om omsorgspermisjon.

Lønnsoversikten viser at kvinners lønn totalt sett utgjorde 105 prosent av menns lønn i 2024, altså at lønnsnivået for kvinner var noe høyere enn for menn.

Siden 2023 har vi i noe større grad tatt i bruk stillingstittelen spesialrådgiver, primært for ansatte med lang intern erfaring og kompetanse. Det er i 2024 bare kvinner i denne kategorien.

Lønnsnivået blant seniorrådgivere er slik at menn i gjennomsnitt hadde noe høyere lønn enn kvinner i 2024. Det er langt flere kvinner enn menn også i denne kategorien. Lønnsforskjellerne anser vi å være individuelt betinget. I kategorien rådgiver er det en viss lønnsforskjell i favør av kvinner. Lønnsnivået er langt på vei uttrykk for alder og ansiennitet.

Forfremmelse, utviklingsmuligheter og karriere

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

Foregående år arbeidet vi fram nye retningslinjer i forbindelse med lønnspolitikken. For å øke muligheten for å speile ansattes faglige utvikling, åpnet vi for større bruk av faglige arbeidstitler. Vi har i 2024



SIVILOMBUDET

Strategi for 2025–2030

Mandat: Sivilombudet arbeider for at den enkelte ikke skal utsettes for urett fra forvaltningen

Verdier: Kvalitet og uavhengighet

Visjon: En kjent og tydelig stemme mot urett



Vi avdekker urett

- Vi prioriterer saker som kan ha betydning for mange eller der vi kan utgjøre en forskjell for den enkelte.
- Vi jobber aktivt for å avdekke feil og uheldig praksis i forvaltningen og steder der folk er fratatt friheten.
- Vi følger spesielt med på områder hvor vi erfarer at det skjer mye og alvorlig urett.
- Vi sørger for at samfunnsendringer og -verdier reflekteres i vårt arbeid og prioriteringer.



Vi deler kunnskap og resultater

- Vi deler aktivt rapporter og uttalelser med forvaltningen og offentligheten, for å rette opp og forebygge feil.
- Vi deltar på relevante arenaer og bruker flere virkemidler for å gjøre Sivilombudets oppdrag og arbeid kjent.
- Vi leverer arbeid av høy kvalitet og blir lyttet til.
- Vi kommuniserer tydelig i et språk tilpasset målgruppene.



Vi følger opp

- Vi sier fra om mangler i regelverk som vi oppdager i våre undersøkelser.
- Vi følger med på at våre undersøkelser, besøk og rapporter fører til endring.



Våre medarbeidere

- tar i bruk nye verktøy og arbeidsmetoder som effektiviserer arbeidsprosessene og oppfylder mandatet.
- bruker sine styrker og sitt engasjement, og opplever mestring og utvikling.
- tar initiativ og ansvar for å bekjempe urett.

Ny strategi for Sivilombudet ble utarbeidet i 2024.



også arbeidet med et kompetanseutviklingsopplegg som vil være en del av medarbeiderutviklingen.

Ledergruppen hos Sivilombudet besto ved utgangen av 2024 av knapt 86 prosent kvinner og litt over 14 prosent menn. Av avdelingslederne var det fem kvinner og én mann. For de assisterende avdelings-sjefene var fordelingen to kvinner og to menn. Blant ledere med personalansvar er kvinner i klar overvekt; det var syv kvinner og to menn i slike stillinger i 2024.

Faste lederstillinger besettes etter offentlig kunn-gjøring.

Tilrettelegging

Sivilombudet tilrettelegger arbeidsoppgaver og arbeidsplass for ansatte i ulike livsfaser. Det gjelder også når det er behov for tilpasninger ved varige eller midlertidige funksjonsnedsettelse. Tilrettelegging av oppgaver skjer i den løpende dialogen mellom leder og medarbeider. Det er et mål at utstyr, kontorlokaler og IT-løsninger skal være universelt utformet.

Kontorlokalene er tilpasset ulike funksjonsnedsettelse. Fysisk tilrettelegging ivaretas gjennom anskaffelser og kontordrift.

Mulighet for å kombinere arbeid og familieliv

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

Trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold

Det er ikke noe som tilsier at ansatte på noen systematisk måte løper risiko for trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold. Vi har retningslinjer som fastslår at slik adferd er uakseptabel. Spørsmål om opplevd eller observert trakassering er tema i medarbeidersamtaler.

Vurdering av resultater av arbeidet

Samlet sett vurderes risikoen for diskriminering som lav hos Sivilombudet. Vi anser at det per i dag ikke er strukturelle eller kulturelle hindre for likestilling i virksomheten. Potensialet for økt mangfold er fortsatt til stede, men det vurderes ikke å være et resultat av diskriminerende praksis. Vi har ikke identifisert risikofaktorer i 2024 som krevde spesielle tiltak.

Ledelsen, arbeidsmiljøutvalget og de tillitsvalgte organisasjoner er omforent om at resultatet av arbeidet er tilfredsstillende i 2024.

Forventninger til likestillings- og ikke-diskrimineringsarbeidet fremover

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

Likestilling og ikke-diskriminering i Sivilombudets mandatutøvelse

Systemer og rutiner for å behandle de borgerne som klager er innrettet mot å være tilgjengelige for alle. Det samme gjelder for besøk til institusjoner der mennesker er fratatt friheten. Klage- og besøksordningene er innrettet slik at de ikke bidrar til diskriminering på grunn av noen av diskrimineringsgrunnlagene enkeltvis eller i kombinasjon. Vi har også et klageskjema med pålogging via ID-porten («Min side»), men har fortsatt tilgjengelig et enkelt nettbasert klageskjema for de som ikke ønsker eller ikke er i stand til å bruke digital pålogging. Vi tar også imot klager per brev for de som ikke ønsker eller kan sende dokumenter digitalt.

Vurdering av fremtidsutsikter

Sivilombudets oppgaver påvirkes av situasjonen rundt oss. Det gjelder både hvilke klager vi får, hvilke initiativ vi bør ta og hvilke prioriteringer det er riktig å gjøre i forebyggingsarbeidet. Ved overgangen til 2025 er verden rundt oss preget av usikkerhet på mange områder. Det stiller krav til årvåkenhet om endringer som kan virke inn på Sivilombudets arbeid.

Internasjonale avtaler og samarbeid – menneskerettigheter og EØS

Norge har inngått flere internasjonale avtaler og samarbeid. EØS-avtalen og menneskerettighetene skiller seg ut som av særlig betydning. Bestemmelsene i disse går foran norsk lov ved motstrid. Kravene som følger av menneskerettighetene og EØS-avtalen utvikles kontinuerlig og klargjøres blant annet gjennom praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) samt EU- og EFTA-domstolene. Det er derfor avgjørende for både forvaltningen og Sivilombudet å være oppmerksom på hvordan internasjonale regler utvikler seg i tiden som kommer.

Barns rettigheter

Grunnloven og barnekonvensjonen fastslår at barnets beste er et grunnleggende hensyn og at barn har rett til å bli hørt. Selv om barns posisjon i lovverket og i forvaltningens praksis er styrket, er det mye som gjenstår for at barn blir hørt og hensynet til barnet blir lagt vekt på slik Grunnloven og barnekonvensjonen bestemmer. Både barns rett til å medvirke og vekten av barnets beste er områder Sivilombudet er særlig oppmerksom på. Det betyr blant annet tilrettelegging for klager fra barn slik Stortinget har bedt om, prioritering av klager som gjelder barn og besøk til barnevernsinstitusjoner og fengsel. Barn

er en spesielt sårbar gruppe som har høyere risiko for å ta skade av frihetsberøvelse enn voksne.

Forholdene i fengslene

Situasjonen i fengslene er alvorlig. Våre rapporter tyder på at det er store utfordringer med omfattende innlåsing og isolasjon, mangel på sysselsettingsmuligheter, og sviktende selvmordsforebygging. Denne utviklingen påvirker ikke minst mulighetene for rehabilitering og god tilbakeføring til samfunnet.

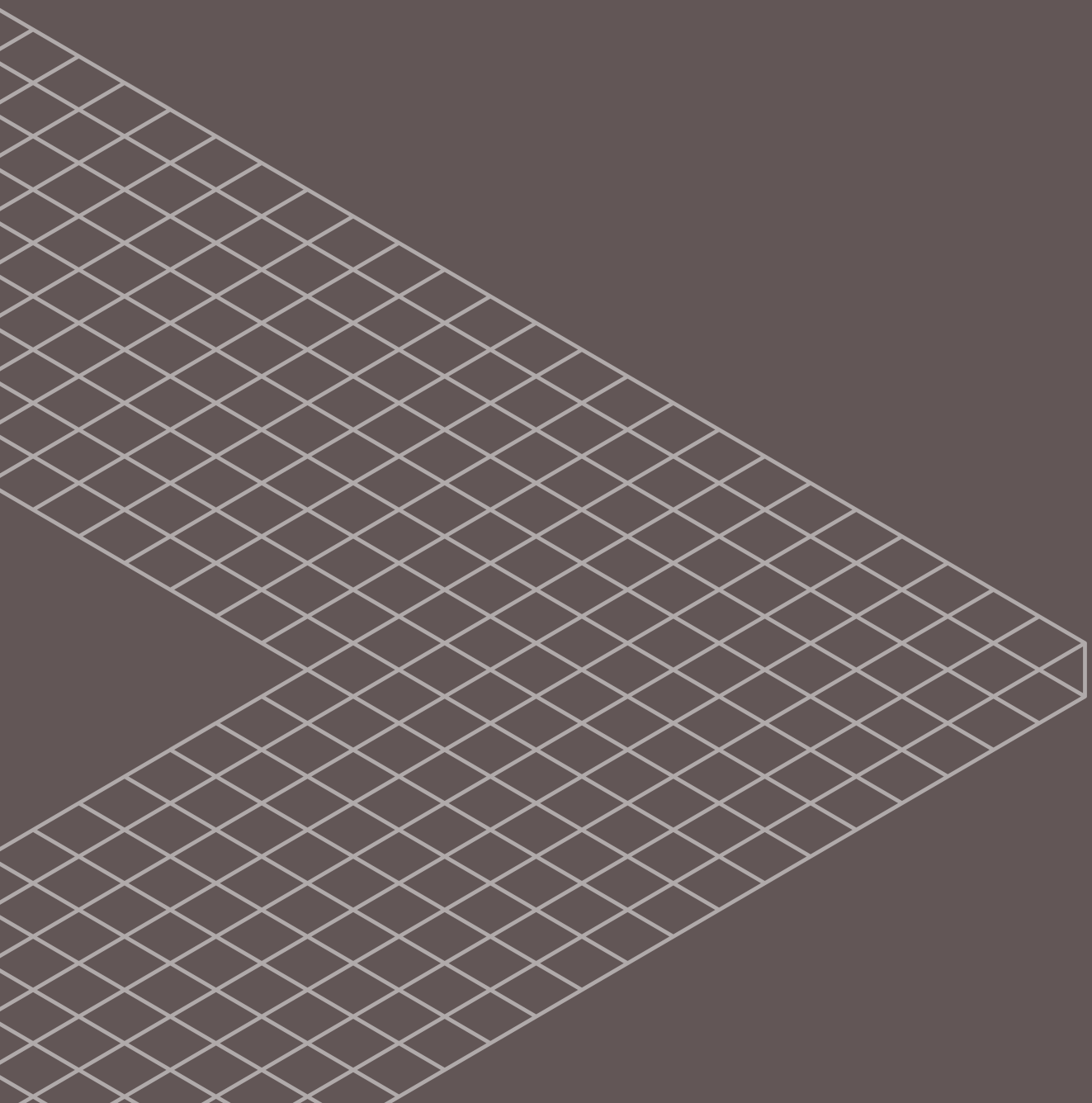
Digital forvaltning

Et tydelig utviklingstrekk i forvaltningen er stadig mer bruk av digitale løsninger. Regjeringen har som mål at Norge skal bli verdens mest digitaliserte land. Hos Sivilombudet følger vi derfor med på hvordan forvaltningen tar digitale løsninger i bruk. Når saksbehandlingen digitaliseres og automatiseres, er det vesentlig å sørge for at rettssikkerheten ivaretas. Digitale løsninger må utvikles og brukes på en måte som tar hensyn til reglene for blant annet saksbehandling, veiledning og kommunikasjon med innbyggerne. Saker om digital forvaltning vil derfor fortsatt være prioritert hos Sivilombudet.

Langsiktig utvikling

Sivilombudet har i 2024 gjennomført arbeid med å revidere vår langsiktige strategi for de kommende fem årene. De overordnede målene for arbeidet følger av sivilombudsloven, og flere viktige temaer er nevnt over. I vår strategi for perioden 2025–30 ønsker vi blant annet å følge spesielt med på områder der vi erfarer at det skjer mye og alvorlig urett, og dele kunnskap og resultater for å gjøre oppdraget og arbeidet mer kjent. Vi skal mer systematisk følge opp at våre uttalelser og rapporter fører til endring.

Budsjett og regnskap



Årsregnskap for Sivilombudet 2024

Nedenfor gjengis ledelseskomentarene og vedleggene til Sivilombudets årsregnskap for 2024, som er utarbeidet i henhold til gjeldende bestemmelser, og som er sendt til Stortinget i henhold til egne frister.

Ledelseskomentarer

Innledning

I henhold til tilpasningene til det statlige økonomiregelverket som Stortingets presidentskap vedtok for den daværende Sivilombudsmannen i 2014, legges det fram et årsregnskap i tråd med kravene som gjelder for departementer, jf. økonomiregelverkets bestemmelser pkt. 2.3.3 og 3.4. Sivilombudet rapporterer til Stortinget om virksomheten i 2024 i sin årsmelding. Virksomheten fører fra og med 2024 regnskap iht. statlige regnskapsstandarder (SRS).

Formål

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

Bekreftelse

Årsregnskapet er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten og Finansdepartementets rundskriv R-115 om utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap. Årsregnskapet gir et dekkende bilde av Sivilombudets disponible bevilgninger og av regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld.

Vesentlige forhold

Sivilombudet har samlet disponert tildelinger på ca. 112,2 millioner kroner på eget budsjettkapittel. Samlet tildeling på kapittel 43 post 01 består av opprinnelig tildeling for 2024, samt kompensasjon for lønnsoppgjør, jf. bevilgningsrapporteringen og note A. I tillegg har Sivilombudet disponert belastningsfullmakt fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) for utgifter i forbindelse med samlokalisering og administrative tjenester, jf. bevilgningsrapporteringen. Forbruket er på ca. 108,1 millioner kroner. Refusjoner fra Nav på ca. 2,3 millioner kroner er regnet med, og innebærer at ombudet har et mindreforbruk på ca. 4,15 millioner kroner i forhold til disponible midler, der kompensasjon for lønnsoppgjøret som ble gjennomført i 2025

utgjør kr 2 036 000. Mindreforbruket utgjør ca. 3,7 prosent av samlet tildeling for 2024.

Utbetalinger til lønn og annen drift i 2024

Lønnsutgiftene

Ombudets saksbehandlere er virksomhetens viktigste ressurs for å sikre både kvalitet og kvantitet og derigjennom ombudets autoritet og gjennomslagskraft. Våre ansatte er attraktive i arbeidsmarkedet. I 2024 sluttet 11 fast ansatte saksbehandlere. Noen av disse var i permisjon. Fem ansatte gikk ut i arbeidspermisjon. Turnover har gått opp sammenlignet med 2023. Høy turnover er en risikofaktor for ombudets evne til å levere på samfunnsoppdraget.

Lønnsutgiftene har økt. Med arbeidsgiveravgift mv. korrigeret for refusjoner, beløp lønnsutgiftene seg til ca. 77,9 millioner kroner, mot 75,9 millioner i 2023 (Artskontorapportering). Den totale økningen på ca. 2,0 millioner kroner i forhold til året før skyldes at vi har hatt økte pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift, mens sykepenger og andre refusjoner har falt. På bakgrunn av at lønnsoppgjøret i staten for 2024 ikke var ferdigstilt før i slutten av november, har ikke virksomheten utbetalt resultatet av lønnsoppgjøret i 2024. Virksomheten har derfor gjort et estimat for lønnsavsetning for det sentrale lønnsoppgjøret (lokale og eventuelt sentrale tillegg) som utgjør kr 1 485 577. Lønnsavsetningen inkluderer feriepenger, og det er avsatt for arbeidsgiveravgift av lønnsavsetningen.

Årsverksforbruket har økt noe, med 0,93 årsverk fra 2023 til 2024. Vi har i 2024 økt kapasiteten i klagesaksbehandlingen med to saksbehandlere, etter en tildeling fra Stortinget, men hatt en lavere kapasitet i forebyggingsenheten grunnet sykefravær. Det totale tallet for årsverk reflekterer derfor ikke hele tilleggsbevilgningen.

I utgiftene til lønn inngår også honorarer, som har vært relativt høye også i 2024 pga. behov for setteombud i enkelte saker der Sivilombudet er inhabil, men er ca. 0,1 millioner lavere enn i 2023. Utgiftene til honorarer beløp seg til 0,41 millioner kroner.

Nav-refusjonene, som reduserer de samlede utbetalingene til lønn, har vært lavere i 2024 enn året før. Dette kommer av at det var flere ansatte i foreldrepermisjon i 2023, samt et høyere sykefravær. De totale refusjonene er gått ned med 0,7 million kroner i forhold til 2023.

Lønnsandel av driftsutgiftene er om lag 71,5 prosent.

Investerings- og finansutgifter

Utgiftene til investeringer har økt med 1,36 millioner kroner fra 2023 til 2024. Det skyldes en større satsning på oppgradering av IT-utstyr, etter en tilleggstildeling på 1 million. Investeringene utgjør totalt sett til ca. 1,52 millioner kroner. I hovedsak er dette IT-utstyr.

Andre driftsutgifter

Andre utbetalinger til drift utgjorde ca. 31,0 millioner kroner. I tillegg til dette er 2,34 millioner kroner utbetalinger knyttet til samlokaliseringen med Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), i tråd med belastningsfullmakt. Utgiftene knytter seg til husleie, strøm og renhold.

Det er totalt sett en økning på 2,6 millioner kroner i forhold til 2023. Husleie er den største enkeltutgiften. Husleie for Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) inngår i denne posten. Av de samlede husleieutgiftene på ca. 14,9 millioner utgjør Sivilombudets egne husleieutgifter 12,8 millioner kroner.

Kjøp av konsulenttenester ligger nå på 0,76 millioner kroner, og dreier seg hovedsakelig om utviklingen av virksomhetens IT-løsninger.

Utgiftene til innleide vikarer fra vikarbyrå er fortsatt på null i 2024.

Belastningsfullmakter

Sivilombudet har, i tråd med Stortingets vedtak i 2014, vært samlokalisert med og ytt administrative tjenester til Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). NIM har overtatt egen administrativ drift innen bl.a. økonomi-, lønn- og personalforvalt-

ning, men ombudet yter fortsatt noe støtte innen bl.a. kontordrift, resepsjonstjeneste og administrativ rådgivning. Utgiftene til NIM i 2024 som er belastet NIMs bevilgning fremkommer i Sivilombudets arts-kontorrapportering med tilhørende noter. I 2024 har Sivilombudet belastet NIMs bevilgning, kapittel 45 Norges institusjon for menneskerettigheter, post 01, med 2,34 millioner kroner i forbindelse med sam-lokaliseringen. Hoveddelen av det som er betalt av Sivilombudet gjelder husleie, som beløp seg til 2,1 millioner kroner.

Mellomværende med statskassen

Mellomværende med statskassen utgjorde pr. 31.12.2024 ca. 5,2 millioner kroner. Oppstillingen av arts-kontorrapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld mellomværendet består av. Foruten rapportert mellomværende hadde Sivilombudet påløpt leverandørgjeld på ca. 4,4 millioner kroner som ikke er betalt og derfor ikke fremkommer som utgift i

årsregnskapet. Beløpet henføres bl.a. til behandlede fakturaer med senere forfall knyttet husleie og IT-utgifter. Jf. opplysninger om avregning med statskassen i 'Balanse - statens kap og gjeld'. Sivilombudet har ikke kapitalposter i statens kapitalregnskap.

Tilleggsopplysninger

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

Oslo, 5. mars 2025

Hanne Harlem
Sivilombud



Prinsippnote til årsregnskapet

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

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

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

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

Bevilgningsrapportering

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

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

Artskontorapportering

Oppstillingen av artskontorapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter og en nedre del som viser eiendeler og gjeld som inngår i mellomværende med stats-

kassen. Artskontorapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Virksomheten har en trekkrettighet på konsernkonto i Norges Bank. Tildelingen er ikke rapportert som en inntekt til statsregnskapet og derfor ikke vist som inntekt i artskontorapporteringen.



Oppstilling av bevilgningsrapportering 2024

Utgiftskapittel	Kapittelnavn	Post	Samlet tildeling*	Regnskap 2023	2 Merutgift (-) og mindretgift
0043	Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen	01	112 211 000	108 065 585	+ 4 145 415
0045	Norges institusjon for menneskerettigheter	01	0	2 340 192	
1633	Nettoordning, statlig betalt merverdiavgift	01	0	3 702 557	
Sum utgifter			112 211 000	114 108 335	

Inntektskapittel	Kapittelnavn	Post	Samlet tildeling*	Regnskap 2023	2 Merutgift (-) og mindretgift
5309	Tilfeldige inntekter	29	0	134 796	
5700	Folketrygdens inntekter	72	0	9 909 083	
Sum inntektsført			0	10 043 878	

Netto rapportert til bevilgningsmyndighet				104 064 456	
--	--	--	--	--------------------	--

Kapitalkontoer	Kapittelnavn	Post	Regnskap 2023
60049601	Norges Bank KK/innbetalinger		2 260 394
60049602	Norges Bank KK/utbetalinger		-108 440 502
716107	Endring i mellomværende med statskassen		2 115 652
Sum rapportert			0

Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12)

Konto	Tekst	Post	31.12.2023	31.12.2022	Endring
716107	Mellomværende med statskassen		-5 201 511	-7 317 162	2 115 652

* Se note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år for nærmere forklaring.

Note A Forklaring av samlet tildeling utgifter

Kapittel og post	Overført fra i fjor	Årets tildelinger	Samlet tildeling
0043 01	787 000	111 424 000	112 211 000

* Årets tildeling består av opprinnelig bevilgning for 2024 på kr 109 388 000, samt kompensasjon for lønnsoppgjøret for kr 2 036 000.

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

Kapittel og post	Mer- utgift(-) / mindre utgift	Utgiftsført av andre iht. avgitte belastnings- fullmakter(-)	Merutgift(-) / mindreutgift etter avgitte belast- ningsfullmakter	Sum grunnlag for overføring	Kompen- sasjon for lønns- oppgjøret 2024	Maks. over- førbart beløp*	Mulig overfø- rbart beløp beregnet av virksomheten
0043 01	4 145 415		4 145 415	4 145 415	2 036 000	7 607 200	4 145 415

* Maksimalt beløp som kan overføres er lønnskompensasjon pluss 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24, fratrukket lønnskompensasjon, eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet "kan overføres". For poster uten stikkordet "kan overføres", beregnes maksimalt overførbart beløp slik: (Årets bevilgning - lønnskompensasjon)*5% + lønnskompensasjon. Se årlig rundskriv R-2/2025 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte bevilgninger.

Forklaring til bruk av budsjettfullmakter

Mottatte belastningsfullmakter (gjelder for både utgiftskapitler og inntektskapitler):

Sivilombudet belaster Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) på kapittel 45 post 01 for utgifter ifm. samlokalisering og administrative tjenester til NIM. Belastningsfullmakten på kr 2,345 mill i 2024 dekker bl.a. utgifter til husleie, strøm og renhold.

Sivilombudet har ikke avgitte belastningsfullmakter.

Prinsippnote til årsregnskapet

– De statlige regnskapsstandardene (SRS)

Virksomhetsregnskapet er satt opp i samsvar med de statlige regnskapsstandardene (SRS).

Transaksjonsbaserte inntekter

Transaksjoner resultatføres til verdien av vederlaget på transaksjonstidspunktet. Inntekt resultatføres når den er opptjent. Inntektsføring ved salg av varer skjer på leveringstidspunktet hvor overføring av risiko og kontroll er overført til kjøper. Salg av tjenester inntektsføres i takt med utførelsen.

Inntekter fra bevilgninger og inntekt fra tilskudd og overføringer

Inntekt fra bevilgninger og inntekt fra tilskudd og overføringer resultatføres etter prinsippet om motsatt sammenstilling. Dette innebærer at inntekt fra bevilgninger og inntekt fra tilskudd og overføringer resultatføres i takt med at aktivitetene som finansieres av disse inntektene utføres, det vil si i samme periode som kostnadene påløper (motsatt sammenstilling).

Bruttobudsjetterte virksomheter har en forenklet praktisering av prinsippet om motsatt sammenstilling ved at inntekt fra bevilgninger beregnes som differansen mellom periodens kostnader og opptjente transaksjonsbaserte inntekter og eventuelle inntekter fra tilskudd og overføringer til virksomheten. En konsekvens av dette er at resultat av periodens aktiviteter blir null.

Kostnader

Utgifter som gjelder transaksjonsbaserte inntekter kostnadsføres i samme periode som tilhørende inntekt.

Utgifter som finansieres med inntekt fra bevilgning og inntekt fra tilskudd og overføringer, kostnadsføres i samme periode som aktivitetene er gjennomført og ressursene er forbrukt.

Pensjoner

SRS 25 Ytelser til ansatte legger til grunn en forenklet regnskapsmessig tilnærming til pensjoner. Statlige virksomheter skal ikke balanseføre netto pensjonsforpliktelser for ordninger til Statens pensjonskasse (SPK).

Virksomheten resultatfører arbeidsgiverandel av pensjonspremien som pensjonskostnad. Pensjon kostnadsføres som om pensjonsordningen i SPK var basert på en innskuddsplan.

Leieavtaler

Virksomheten har valgt å benytte forenklet metode i SRS 13 om leieavtaler og klassifiserer alle leieavtaler som operasjonelle leieavtaler.

Klassifisering og vurdering av anleggsmidler

Anleggsmidler er varige og betydelige eiendeler som disponeres av virksomheten. Med varige eiendeler menes eiendeler med utnyttbar levetid på 3 år eller mer. Med betydelige eiendeler forstås eiendeler med anskaffelseskost på 50 000 kroner eller mer. Anleggsmidler er balanseført til anskaffelseskost fratrukket avskrivninger.

Kontorinventar og PCer med tilhørende skjerm med utnyttbar levetid på 3 år eller mer er balanseført som egne grupper.

Varige driftsmidler nedskrives til virkelig verdi ved endret anvendelse eller utnyttelse, dersom virkelig verdi er lavere enn balanseført verdi.

Egenutvikling av programvare

Kjøp av bistand til utvikling av programvare er balanseført.

Klassifisering og vurdering av omløpsmidler og kortsiktig gjeld

Omløpsmidler og kortsiktig gjeld omfatter poster som forfaller til betaling innen ett år etter anskaffelsestidspunktet. Øvrige poster er klassifisert som anleggsmidler/langsiktig gjeld.

Omløpsmidler vurderes til det laveste av anskaffelseskost og virkelig verdi. Kortsiktig gjeld balanseføres til nominelt beløp på opptakstidspunktet.

Fordringer

Kundefordringer og andre fordringer er oppført i balansen til pålydende etter fradrag for avsetning til forventet tap. Avsetning til tap gjøres på grunnlag av individuelle vurderinger av de enkelte fordringene.

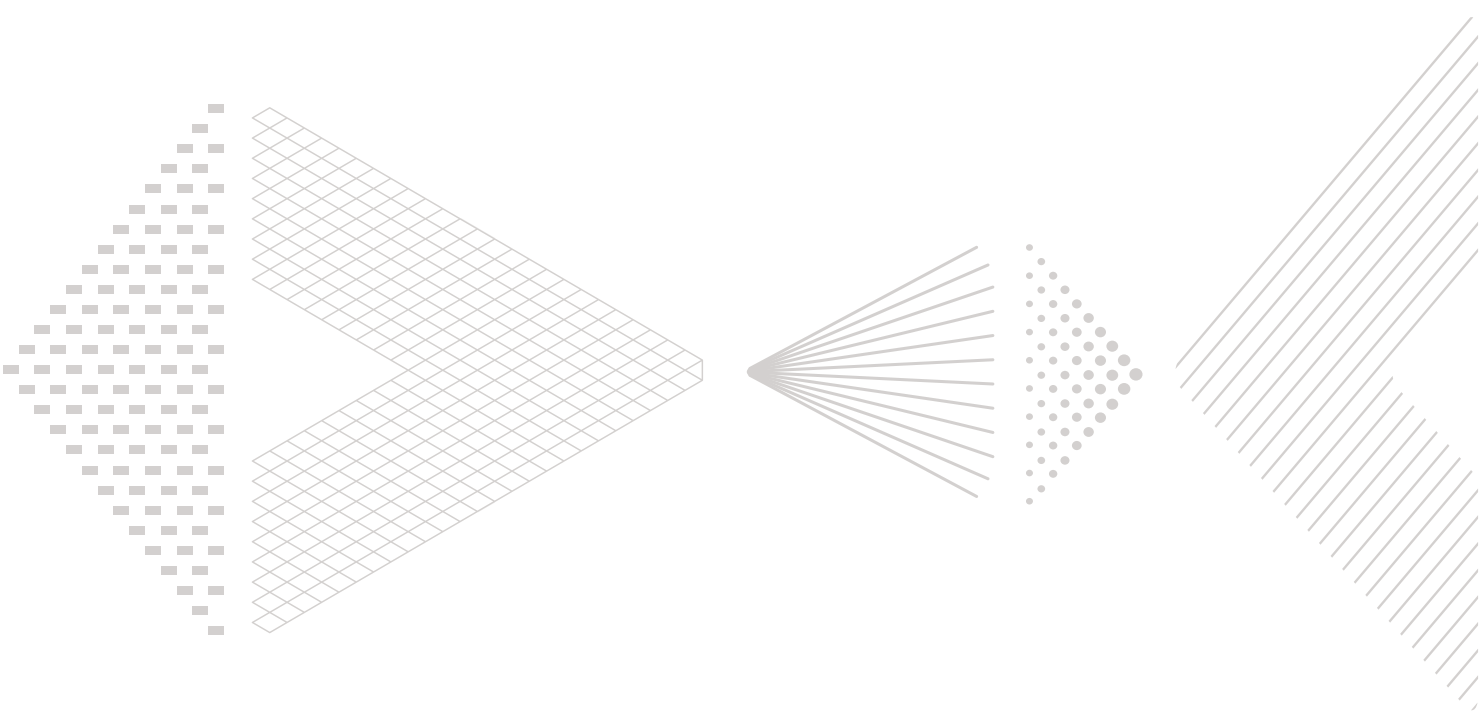
Statens kapital

Statens kapital utgjør nettobeløpet av virksomhetens eiendeler og gjeld, og fremgår i regnskapslinjen for avregninger i balanseoppstillingen. Bruttobudsjetterte virksomheter presenterer ikke konsernkontoene i Norges Bank som bankinnskudd. Konsernkontoene inngår i regnskapslinjen avregnet med statskassen.

Statlige rammebetingelser

Selvassurandørprinsippet

Staten opererer som selvassurandør. Det er følgelig ikke inkludert poster i balanse eller resultatregnskap som søker å reflektere alternative netto forsikringskostnader eller forpliktelser.



Oppstilling av artskontorrapporteringen 31.12.2024

	2024	2023
Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet		
Sum innbetalinger fra drift	0	0
Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet		
Utbetalinger til lønn	77 871 461	75 858 643
Andre utbetalinger til drift	31 013 423	28 450 614
Sum utbetalinger til drift	108 884 884	104 309 257
Netto rapporterte driftsutgifter	108 884 884	104 309 257
Investerings- og finansinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet		
Sum investerings- og finansinntekter	0	0
Investerings- og finansutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet		
Utbetaling til investeringer	1 516 374	153 764
Utbetaling av finansutgifter	4 519	4 150
Sum investerings- og finansutgifter	1 520 893	157 914
Netto rapporterte investerings- og finansutgifter	1 520 893	157 914
Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler		
Grupplivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)	134 796	127 573
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)	9 909 083	9 890 565
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)	3 702 557	2 930 168
Netto rapporterte utgifter på felleskapitler	-6 341 321	-7 087 969
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet	104 064 456	97 379 202

Oversikt over mellomværende med statskassen

	2024	2023
Eiendeler og gjeld		
Fordringer på ansatte	65 016	0
Skyldig skattetrekk og andre trekk	-2 594 644	-3 193 728
Avsatt pensjonspremie til Statens pensjonskasse	-2 675 038	-4 124 148
Lønn (negativ netto, for mye utbetalt lønn m.m)	3 155	714
Sum mellomværende med statskassen	-5 201 511	-7 317 162

Resultatregnskap

	Note	2024
Driftsinntekter		
Inntekt fra bevilgninger	1	111 461 931
Sum driftsinntekter		111 461 931
Driftskostnader		
Varekostnader		0
Lønnskostnader	2	79 875 532
Avskrivninger på varige driftsmidler og immaterielle eiendeler	3	662 498
Andre driftskostnader	4	30 919 509
Sum driftskostnader		111 457 539
Driftsresultat		4 392
Finansinntekter og finanskostnader		
Finanskostnader	5	4 392
Sum finansinntekter og finanskostnader		-4 392
Resultat av periodens aktiviteter		-12 892 878
Avregninger og disponeringer		
Sum avregninger og disponeringer		0
Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten		
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten		0
Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten		
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten		0

Balanse

	Note	31.12.2024	01.01.2024
EIENDELER			
A. Anleggsmidler			
I Immaterielle eiendeler			
Sum immaterielle eiendeler		0	0
II Varige driftsmidler			
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	3	2 547 393	1 787 614
Sum varige driftsmidler		2 547 393	1 787 614
III Finansielle anleggsmidler			
Sum finansielle anleggsmidler		0	0
Sum anleggsmidler		2 547 393	1 787 614
B. Omløpsmidler			
I Beholdning av varer og driftsmateriell			
Sum beholdning av varer og driftsmateriell		0	0
II Fordringer			
Andre fordringer	7	2 457 637	2 041 208
Sum fordringer		2 457 637	2 041 208
III Bankinnskudd, kontanter og lignende			
Sum bankinnskudd, kontanter og lignende		0	0
Sum omløpsmidler		2 457 637	2 041 208
Sum eiendeler drift		5 005 030	3 828 822
IV Fordringer vedrørende innkrevingsvirksomhet og andre overføringer			
Sum fordringer vedr. innkrevingsvirksomhet og andre overføringer		0	0
Sum eiendeler		5 005 030	3 828 822

Statens kapital og gjeld

	Note	31.12.2024	01.01.2024
C. Statens kapital			
I Virksomhetskapskapital			
Sum virksomhetskapskapital		0	0
II Avregninger			
Avregnet med statskassen (bruttobudsjetterte)	6	-15 118 691	-16 137 236
Sum avregninger		-15 118 691	-16 137 236
Sum statens kapital		-15 118 691	-16 137 236
D. Gjeld			
I Avsetning for langsiktige forpliktelseser			
Sum avsetninger for langsiktige forpliktelseser		0	0
II Annen langsiktig gjeld			
Sum annen langsiktig gjeld		0	0
III Kortsiktig gjeld			
Leverandørgjeld		4 367 406	5 696 205
Skyldig skattetrekk		2 594 644	3 193 728
Skyldige offentlige avgifter		1 652 279	1 341 003
Avsatte feriepenger		6 648 264	6 543 970
Annen kortsiktig gjeld	8	4 861 129	3 191 151
Sum kortsiktig gjeld		20 123 721	19 966 058
Sum gjeld		20 123 721	19 966 058
Sum statens kapital og gjeld drift		5 005 030	3 828 822
IV Gjeld vedrørende tilskuddsforvaltning og andre overføringer			
Sum gjeld vedrørende tilskuddsforvaltning og andre overføringer		0	0
Sum statens kapital og gjeld		5 005 030	3 828 822

NOTE 1: Driftsinntekter

Innbetalinger fra gebyrer	2024
Inntekt fra bevilgninger	
Inntekt fra bevilgninger	111 461 931
Sum inntekt fra bevilgninger	111 461 931
Inntekt fra tilskudd og overføringer	
Tilskudd fra Norges forskningsråd	0
Tilskudd fra andre statlige virksomheter	0
Tilskudd fra EU	0
Andre tilskudd og overføringer	0
Sum inntekt fra tilskudd og overføringer	0
Inntekt fra gebyrer	
Gebyrer	
Sum inntekt fra gebyrer	0
Salgs- og leieinntekter	
Salgsinntekt, avgiftspliktig	0
Salgsinntekt, avgiftsfri	0
Salgsinntekt, unntatt avgiftsplikt	0
Leieinntekter	0
Uopptjent inntekt	0
Sum salgs- og leieinntekter	0
Andre driftsinntekter	
Gevinst ved avgang av anleggsmidler	0
Andre driftsinntekter	0
Sum andre driftsinntekter	0
Sum driftsinntekter	111 461 931

NOTE 2: Lønnskostnader

	2024
Lønn*	57 793 828
Feriepenger	6 865 130
Arbeidsgiveravgift	10 220 358
Pensjonskostnader**	6 372 085
Lønn balanseført ved egenutvikling av anleggsmidler (-)***	0
Sykepenger og andre refusjoner (-)	-2 255 454
Andre ytelser	879 585
Sum lønnskostnader	79 875 532
Antall utførte årsverk:	66,27

* På bakgrunn av at lønnsoppgjøret i staten for 2024 ikke var ferdigstilt før i slutten av november, har ikke virksomheten utbetalt resultatet av lønnsoppgjøret i 2024. Virksomheten har derfor gjort et estimat for lønnsavsetning for det sentrale lønnsoppgjøret (lokale og eventuelt sentrale tillegg) som utgjør kr 1 485 577. Lønnsavsetningen inkluderer feriepenger, og det er avsatt for arbeidsgiveravgift av lønnsavsetningen.

** Pensjonskostnaden i 2024 er basert på et estimat for pensjonspremien beregnet av SPK, og ikke faktisk pensjonspremie. Dette skyldes at lønnsoppgjøret i staten for 2024 ikke var ferdigstilt før i slutten av november 2024. Premiesatsen for arbeidsgiverandelen utgjorde i 2024 12 prosent (arbeidsgiverandel av pensjonspremie på artskonto 542/pensjonsgrunnlaget i 2024 rapportert til SPK). For regnskapsåret 2023 utgjorde premiesatsen 12 prosent

*** Inneholder lønn og sosiale kostnader (feriepenger, arbeidsgiveravgift og pensjonskostnader).

NOTE 4: Andre driftskostnader

Utbetaling til investeringer	2024
Husleie	14 938 636
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	463 745
Andre kostnader til drift av eiendom og lokaler	1 923 269
Leie maskiner, inventar og lignende	2 529 467
Mindre utstyrsanskaffelser	249 205
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	0
Kjøp av konsulent tjenester	777 976
Kjøp av andre fremmede tjenester	3 651 927
Reiser og diett	919 354
Tap og lignende	0
Øvrige driftskostnader	5 465 930
Sum andre driftskostnader	30 919 509

Tilleggsinformasjon om operasjonelle leieavtaler						
Gjenværende varighet	Type eiendel					
Utbetaling til kjøp av aksjer	Immaterielle eiendeler	Tomter, bygninger og annen fast eiendom	Maskiner og transportmidler	Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	Infrastruktur eiendeler	Sum
Varighet inntil 1 år				75 432		75 432
Varighet 1-5 år						0
Varighet over 5 år		12 804 000				12 804 000
Kostnadsført leiebetaling for perioden	0	12 804 000	0	75 432	0	12 879 432

Virksomheten har husleieavtale med varighet på opptil 10 år på rapporteringstidspunktet. Årlig husleiekostnad er kroner 12 804 000 (ekskludert husleiekostnadene til NIM).

Virksomheten leier multifunksjonsskrivere med varighet på 1 år på rapporteringstidspunktet. Årligleiekostnad er kroner 75 432.

NOTE 5: Finansinntekter og finanskostnader

Finansinntekter	2024
Renteinntekter	0
Valutagevinst (agio)	0
Utbytte fra selskap	0
Annen finansinntekt	0
Sum innbetaling av finansinntekter	0

Finanskostnader	2024
Rentekostnad	4 392
Nedskrivning av aksjer	0
Valutatap (disagio)	0
Annen finanskostnad	0
Sum utbetaling av finansutgifter	4 392

NOTE 6A: Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

A) Forklaring til at periodens resultat ikke er lik endring i avregnet med statskassen i balansen (kongruensavvik)			
	31.12.2024	01.01.2024	Endring*
Avregnet med statskassen i balansen	-15 118 691	-16 137 236	1 018 545
Bakgrunnen for at periodens resultat ikke er lik endring i avregnet med statskassen i balansen for bruttobudsjetterte virksomheter er at konsernkontoene i Norges Bank inngår som en del av avregnet med statskassen i balansen. I tillegg hensyntas enkelte transaksjoner som ikke er knyttet til virksomhetens drift og transaksjoner som ikke medfører ut- eller innbetaling. Nedenfor vises de ulike postene som er grunnen til at endring i avregnet med statskassen i balansen ikke er lik periodens resultat.			
Endring i avregnet med statskassen			
<i>Konsernkontoer i Norges Bank</i>			
- Konsernkonto utbetaling			-108 440 502
+ Konsernkonto innbetaling			2 260 394
Netto trekk konsernkonto			-106 180 108
<i>Innbetalinger og utbetalinger som ikke inngår i virksomhetens drift (er gjennomstrømningsposter)</i>			
- Innbetaling innkrevingsvirksomhet og andre overføringer			0
+ Utbetaling tilskuddsforvaltning og andre overføringer			0
<i>Bokføringer som ikke går over bankkonto, men direkte mot avregning med statskassen</i>			
+ Inntektsført fra bevilgning (underkonto 1991)			111 461 931
- Gruppeliv/arbeidsgiveravgift (underkonto 1985 og 1986)			-10 043 878
+ Nettoordning, statlig betalt merverdiavgift (underkonto 1987)			3 743 511
<i>Andre avstemmingsposter</i>			
Spesifikasjon av andre avstemmingsposter			0
Forskjell mellom resultatført og netto trekk på konsernkonto			-1 018 545
Resultat av periodens aktiviteter før avregning mot statskassen			0
Sum endring i avregnet med statskassen			-1 018 545

NOTE 6B: Sammenheng mellom avregnet med statskassen og mellomværende med statskassen

B) Forskjellen mellom avregnet med statskassen og mellomværende med statskassen			
	31.12.2024	31.12.2024	
	Spesifisering av bokført avregning med statskassen	Spesifisering av rapportert mellomværende med statskassen	Forskjell
Immaterielle eiendeler og varige driftsmidler			
Immaterielle eiendeler	0		0
Varige driftsmidler	2 547 393		2 547 393
Sum	2 547 393	0	2 547 393
Finansielle anleggsmidler			
Investeringer i aksjer og andeler	0	0	0
Obligasjoner	0	0	0
Andre fordringer	0	0	0
Sum	0	0	0
Omløpsmidler			
Beholdninger av varer og driftsmateriell	0	0	0
Kundefordringer	0	0	0
Opptjente, ikke fakturerte inntekter	0	0	0
Andre fordringer	2 457 637	65 016	2 392 621
Bankinnskudd, kontanter og lignende	0	0	0
Fordringer vedrørende innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten	0	0	0
Sum	2 457 637	65 016	2 392 621
Langsiktige forpliktelser og gjeld			
Avsetninger langsiktige forpliktelser	0	0	0
Øvrig langsiktig gjeld	0	0	0
Sum	0	0	0

B) Forskjellen mellom avregnet med statskassen og mellomværende med statskassen			
	31.12.2024	31.12.2024	
	Spesifisering av bokført avregning med statskassen	Spesifisering av rapportert mellomværende med statskassen	Forskjell
Kortsiktig gjeld			
Leverandørgjeld	-4 367 406	0	-4 367 406
Skyldig skattetrekk og andre trekk	-2 594 644	-2 793 130	198 486
Skyldige offentlige avgifter	-1 652 279	0	-1 652 279
Avsatte feriepenger	-6 648 264	0	-6 648 264
Mottatt forskuddsbetaling	0	0	0
Annen gjeld til ansatte	-4 864 285	0	-4 864 285
Avsatt pensjonspremie til SPK, arbeidsgiverandel	0	-2 476 552	2 476 552
Annen kortsiktig gjeld	3 155	3 155	0
Gjeld vedrørende tilskudsforvaltning og andre overføringer fra staten	0	0	0
Sum	-20 123 721	-5 266 527	-14 857 195
Sum	-15 118 691	-5 201 511	-9 917 181

NOTE 7: Andre kortsiktige fordringer

	31.12.2024	01.01.2024
Forskuddsbetalt lønn	0	0
Reiseforskudd	0	0
Personallån	65 016	0
Andre fordringer på ansatte	0	0
Forskuddsbetalte leie	319 142	228 156
Andre forskuddsbetalte kostnader	1 816 272	1 676 043
Andre fordringer	257 207	137 009
Sum andre kortsiktige fordringer	2 457 637	2 041 208

NOTE 8: Annen kortsiktig gjeld

	31.12.2024	01.01.2024
Skyldig lønn	-3 155	-714
Annen gjeld til ansatte	3 378 708	3 103 709
Avsetning for lønnsoppgjøret 2024*	1 485 577	0
Påløpte kostnader	0	0
Avstemningsdifferanser ved rapportering til statsregnskapet	0	0
Avsatt pensjonspremie til SPK, arbeidsgiverandel	0	0
Annen kortsiktig gjeld	0	88 156
Sum annen kortsiktig gjeld	4 861 129	3 191 151

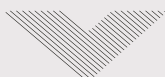
* På bakgrunn av at lønnsoppgjøret i staten for 2024 ikke var ferdigstilt før i slutten av november, har ikke virksomheten utbetalt resultatet av lønnsoppgjøret i 2024. Virksomheten har derfor gjort et estimat for lønnsavsetningen for det sentrale lønnsoppgjøret (lokale og eventuelt sentrale tillegg), jf. note 2. Avsetningen inkluderer også virksomhetens eget bidrag til lønnsforhandlinger utover det som er fremforhandlet sentralt.

Forebyggingsenhetens besøksprosess

Forberede besøket og innhente
informasjon



Gjennomføre besøket



Utarbeide besøksrapport



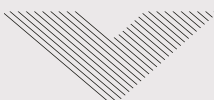
Publisere besøksrapporten med
funn og anbefalinger



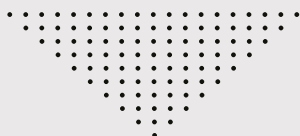
Stedet som ble besøkt følger
opp besøksrapporten



Stedet orienterer Sivilombudet
om oppfølging av funn og
anbefalinger



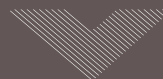
Sivilombudet vurderer stedets
oppfølging av rapporten.
Evt. videre dialog med stedet



Avslutning av saken

Saksgang klagesaker

Klage mottas



Vurdering om klagen kan behandles



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



Klageren får foreløpig svar



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



Undersøkelsene fortsetter.
Klageren får anledning til å uttale seg



Sivilombudet gir sin uttalelse

Design og ombrekking:
Aksell

Trykk: Aksell

Redaksjonen ble avsluttet
i februar 2025.



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

