



Harberg-utvalget
Sendt til krhn@stortinget.no

Deres referanse: 2019/3740
Vår referanse: 2020/477
Dato: 18/12/2020

Høringsuttalelse – ny sivilombudslov

1. Innledning

Vi viser til høringsbrev fra utvalget 1. oktober 2020, der det bes om innspill til forslag til lov om Stortingets ombud for forvaltningen (sivilombudslov).

NIM mener at utvalget i høringsnotatet har lagt et godt og solid grunnlag for en ny sivilombudslov. Loven er et viktig verktøy for at Sivilombudet skal kunne oppfylle sitt mandat om å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene. Lovforslaget gir også en hensiktsmessig ramme rundt Sivilombudets funksjon som en viktig lavterskelordning der individene kan henvende seg. Vi støtter forslaget om å innta i loven at ombudet kan bistå og veilede klagere i å få utformet klager, jf. lovutkastet § 7 andre ledd. Dette er etter vårt syn særlig viktig for å sikre alle en likeverdig tilgang til klageordningen, og vi viser særlig til de barrierene som ulike grupper som funksjonshemmede, urfolk m.m. kan oppleve i møte med det offentlige. Vi utdyper dette i punkt 4, som gjelder barn som klager til ombudet.

I denne høringsuttalelsen anvender vi uttrykket «Sivilombudet» eller «Sivilombudsmannen» avhengig av kontekst.

Vi kommenterer i det følgende noen elementer i lovforslaget.

2. Oppnevningsperiode og mulighet for gjenoppnevning

Utvalget går inn for at ombudet bør oppnevnes for fire år av gangen, med mulighet for gjenoppnevning bare én gang, jf. utredningen punkt 14.3 og lovforslaget § 2 henholdsvis første og annet punktum. Utvalget fremholder at mulige betenkeligheter ved muligheten for gjenoppnevning avhjelpest ved at oppnevningsperioden løsrives fra stortingsvalget.

Som utvalget nevner, gir Venezia-prinsippene anbefalinger om varigheten av vervet og muligheten for gjenutnevning. I punkt 10 heter det:

«The term of office of the Ombudsman shall be longer than the mandate of the appointing body. The term of office shall preferably be limited to a single term, with no option for reelection; at any rate, the Ombudsman's mandate shall be



renewable only once. The single term shall preferably not be stipulated below seven years”.

Når det gjelder varigheten av valgperioden, fremgår det av den forklarende rapporten at fem til seks år er blitt ansett som tilstrekkelige. Om bakgrunnen for anbefalingen om gjenoppnevning for bare én periode heter det:

«The principle of a single term of office provides a safeguard for the independence of the Ombudsman institution, precluding the risk of accusation that the Ombudsperson’s activities or recommendations might be influenced by an interest in gaining re-election”.¹

Vi nevner at Barneombudet og Ligestillings- og diskrimineringsombudet oppnevnes for én periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning, jf. barneombudsloven § 2 og diskrimineringsombudsloven § 4 første ledd. Det fremholdes i forarbeidene til disse lovene at begrunnelsen er å styrke ombudenes uavhengighet.² Vi nevner videre at NIMs direktør oppnevnes for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning, jf. NIM-loven § 7 andre ledd. Bakgrunnen for denne ordningen var å ytterligere understreke institusjonens uavhengighet og selvstendighet.³ Medlemmene av EOS-utvalget kan gjenoppnevnes én gang og maksimalt inneha vervet i ti år, jf. EOS-kontrollloven § 3 første ledd annet punktum.

NIM mener at hensynene til Sivilombudets uavhengighet og tillit taler for at lovens ordning bør være at Sivilombudet bare oppnevnes for én periode uten mulighet til gjenoppnevning.

3. Frihetsberøvedes vern om fortrolighet om kommunikasjon med ombudet

Bestemmelsen i § 7 om klage til sivilombudet siste ledd verner frihetsberøvedes rett til å klage fortrolig. Ut fra hensynet til vern om fortrolighet om frihetsberøvedes kommunikasjon med ombudet fremstår lovbestemmelsen noe for snever. Retten bør også omfatte tilfeller der det ennå ikke er tale om en klage til ombudet, men annen kommunikasjon, f.eks. tips om nærmere undersøkelser. Følgende formulering kan vurderes:

«Den som er frihetsberøvet har rett til å kommunisere med ombudet i fortrolighet».

Så vidt vi forstår, bygger utvalget på at det i tvisteloven og straffeprosessloven skal inntas en bestemmelse om bevisforbud for opplysninger underlagt Sivilombudets taushetsplikt. Dette skal gjøres etter mønster av tvisteloven § 22-3 om bevisforbud om opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt, jf. utredningen punkt 15.2.

¹ Europarådets parlamentarikerforsamling, Explanatory memorandum by rapporteur Lord Richard Balfe, Doc. 14953 Report, 2019, punkt 39.

² Ot.prp.nr.74 (2008–2009) punkt 2.5 s. 6 og Innst.O.nr.70 (2008–2009) punkt 2; Prop. 80 L (2016–2017) punkt 6.5.1.

³ Dok. nr. 16 (2014–2015) punkt 2.4.3 s. 27.



Utvalget viser til at forrangsbestemmelsene i tvisteloven § 1-2 og straffeprosessloven § 4 første ledd innebærer at henholdsvis tvisteloven § 22-3 og straffeprosessloven § 118 ikke kan anvendes i strid med Torturkonvensjonens frivillige protokoll (OPCAT), herunder dens artikkel 21. Retten kan ikke pålegge ombudet eller ombudets ansatte forklaringsplikt i strid med OPCAT, jf. utredningen punkt 15.3. Med dette mener utvalget at de særlige hensyn ombudet viser til når det gjelder virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme, er ivaretatt.

Lovbestemmelsene som skisseres etter mønster av tvisteloven § 22-3 om bevisforbud om opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt, synes hensiktsmessig. Samtidig ivaretar løsningen ikke på alle punkter hensynet til frihetsberøvedes vern om fortrolighet om kommunikasjonen med ombudet. En bestemmelse etter mønster av tvisteloven § 22-3 om bevisforbud om opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt, vil neppe noen presiseringer omfatte forberedelse til en henvendelse til ombudet som ennå ikke er sendt.

En liknende type problemstilling knyttet til forberedelse av kommunikasjon er kommet opp i praksis i tilknytning vernet om fortrolig advokatkommunikasjon i straffesaker. Høyesterett kom i Rt. 2014 s. 297 til at notater som en siktet har gjort for bruk i en senere konferanse med sin forsvarer, er omfattet av straffeprosessloven § 119 første ledd, jf. avsnitt 25. Retten viser i sin begrunnelse, jf. avsnitt 23, blant annet til straffeprosessloven § 186 første ledd som fastsetter at «[d]en som er pågrepet eller fengslet, har rett til ukontrollert skriftlig og muntlig samkvem med sin offentlige forsvarer». En lignende problemstilling knyttet til siktedes adgang til å forberede sitt forsvar er også berørt i Høyesteretts kjennelse i Rt. 2012 s. 1601.

Bevisforbud for materiale knyttet til forberedelse av kommunikasjon kan sikres innenfor rammen av de lovtekniske løsninger utvalget bygger på. Det kan fremgå av særmerknadene til lovbestemmelser etter mønster av tvisteloven § 22-3 at bestemmelsene også kommer til anvendelse for bevis om slikt som danner grunnlag for frihetsberøvedes fortrolige kommunikasjon med ombudet. Med andre ord kan det fremgå av forarbeidene at lovbestemmelsen skal anvendes analogisk i slike tilfeller.

4. Særlig om klage fra barn

Sivilombudsmannen avgir uttalelser innen forvaltningen på flere områder der barn (mindreårige) kan være part eller berørt. Dette gjelder for eksempel innenfor barnevernsfeltet, opplæringssektoren og i saker der mindreårige er frihetsberøvet.

Vi viser til barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, som slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. FNs barnekomité gir i sin generelle kommentar om prinsippet om barnets beste uttrykk for at ordlyden «handling» («actions») skal forstås bredt, og omfatter også arbeidet med lover og lovforslag.⁴ De generelle

⁴ FNs barnekomités generelle kommentar nr. 14 (2013) avsnitt 17.



kommentarene tillegges ofte stor vekt, selv om de ikke er rettslig bindende.⁵ NIM mener derfor at lovforslag som berører barn så langt som mulig bør gi en omtale av hvordan hensynet til barnets beste er ivaretatt.

Barn er omfattet av ordlyden «[e]nhver» i gjeldende lov § 6 første ledd, og også etter en naturlig språklig forståelse av ordlyden «[a]lle», jf. lovutkastet § 7 om klage til sivilombudet. Barns særlige behov eller barrierer for å fremme klage er imidlertid ikke omtalt i verken høringsnotatet eller den forutgående arbeidsgrupperapporten.

NIM vil trekke frem at barn er en gruppe som er særlig sårbar for å ikke få oppfylt sine menneskerettigheter. FNs barnekomité har ved flere anledninger gitt uttrykk for at statene må sørge for at det finnes tilgjengelige klageprosedyrer i de nasjonale forvaltnings- og rettssystemene for at barn skal kunne klage over brudd på sine rettigheter.⁶

Barnekomiteen har også vært opptatt av barns klagemuligheter i norsk rett i sine tilbakemeldinger til Norge i de periodiske rapporteringene, og har blant annet anbefalt at ett organ får mandat til å behandle individklager fra barn.⁷

I forbindelse med en utredning om norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tredje tilleggsprotokoll ble det foretatt en gjennomgang av barns klagemuligheter etter norsk rett. Utredningen avdekket at barn i liten grad benytter seg av de eksisterende klagemulighetene.⁸

Etter gjeldende rett er det ikke i dag ett organ som har mandat til å behandle alle typer klager fra barn. Klagemulighetene er fordelt på ulike organer, avhengig av hvilket forvaltningsområde saken gjelder. Fylkesmannen er et sentralt klageorgan for mange typer saker som gjelder barn, for eksempel skole og barnevern, mens barn også kan være part i utlendingssaker eller saker som behandles av Nav. Barneombudet har ingen adgang til å prøve enkeltsaker, men svarer på spørsmål fra barn. Etter NIMs syn er det viktig at alle de ulike organene som spiller roller for å ivareta barns klagemuligheter i Norge, har gode systemer og mekanismer som sørger for at de er tilgjengelige for barn.

Sivilombudsmannen selv har også vært opptatt av at dagens ordning synes lite tilgjengelig, da barn selv i liten grad klager inn sakene sine. I sin høringsuttalelse til utredningen om fordeler og ulemper ved norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tredje tilleggsprotokoll om en individklagemekanisme, uttalte Sivilombudsmannen:

⁵ HR-2020-661-S avsnitt 80 med videre henvisninger.

⁶ Se blant annet generell kommentar nr. 5, jf. avsnitt 24.

⁷ Se barnekomiteens avsluttende merknad til Norges fjerde rapport, avsnitt 14, og avsluttende merknader til Norges femte og sjette rapport, jf. avsnitt 7 og 8.

⁸ Vurdering av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett. Frode Elgesem, avgitt til Utenriksdepartementet 2013.



“Sivilombudsmannens hovedoppgave er å behandle klager fra borgerne, herunder også fra barn. Av Elgesems analyse fremgår det at det er få barn som bruker de eksisterende klagemekanismene i Norge. Det er også min erfaring.

Sivilombudsmannen mottar jevnlig klager som omhandler barn, blant annet i saker om sosiale tjenester, skole og utdanning, helse- og omsorgstilbud, i fengselssaker og i utlendingssaker. Det er likevel bare i et fåtall saker at det er barnet selv som henvender seg hit. Normalt er det foreldrene eller barnets verger som bringer en sak inn for ombudsmannen. At så få barn henvender seg hit direkte kan blant annet ha sin årsak i at ordningen kan fremstå lite tilgjengelig for barn.

Prinsippet om at ombudsmannens kontroll skal være etterfølgende innebærer blant annet at en sak som hovedregel må være tatt opp med forvaltningen, og endelig avgjort der, før den bringes inn for ombudsmannen. Selv om ombudsmannens kontor tilbyr veiledning, og ved behov også bistand til å nedtegne en klage hit, medfører nok også kravet om at klager til ombudsmannen bør skje skriftlig at terskelen for å få kontakt med ombudsmannen fremstår som høy for barn. I tillegg er adgangen til å klage til Sivilombudsmannen generelt lite kjent i Norge, og barn har derfor vanskelig tilgang til informasjon om denne klagemuligheten».

I høringsnotatet foreslår utvalget at praksisen med at ombudet bistår klagere med å utforme klage skal kodifiseres i lovens § 7 fjerde ledd. NIM mener at det er positivt at denne praksisen kodifiseres, slik at alle personer, enten det gjelder barn eller andre som har begrensede ressurser og muligheter til å gjøre seg forstått, får mulighet til å fremsette en klage. NIM foreslår at det presiseres i forarbeidene at ombudet skal strekke seg særlig langt når barn kontakter ombudet. Dersom det synes tjenlig, kan dette også presiseres i loven, for eksempel som et tillegg i § 7 fjerde ledd.

NIM mener også at det med fordel kan presiseres i forarbeidene at barn har selvstendig klagerett til ombudet. For klager til Sivilombudet, som bare kan avsi uttalelser som ikke er formelt juridisk bindende, mener NIM at klageadgangen bør ligge til barnet selv, slik at den ikke er betinget av samtykke fra verge. NIM viser til utfordringene som kan ligge i en interessekonflikt mellom barnet og barnets verge, for eksempel på barnevernsfeltet, slik at vergen kan stå i veien for barnets ønske om å fremme en klage for ombudet.⁹ Etter NIMs syn er det imidlertid ingen ting i veien for at også verger fremmer klager på vegne av barn, slik det gjøres i dag. Det vi er opptatt av, er at det må sikres at barn kan klage på egne vegne i tilfeller hvor det er interessekonflikt. Spørsmålet om klagen skal tas til behandling må avgjøres av ombudet etter en konkret vurdering av hva som er til barnets beste i den enkelte sak.

⁹ Dette er blant annet omtalt i FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 12 om barnets rett til å si sin mening og å bli hørt, jf. avsnitt 36.



Uavhengig av lovforslaget anbefaler NIM at man bør vurdere også andre virkemidler som kan sikre at klageordningen blir reelt tilgjengelig for barn. Eksempler på slike er midler til barnefaglig kompetanse, egne nettressurser for barn og informasjonsressurser for å gjøre ordningen mer kjent blant barn.

5. Enkelte lovtekniske innspill

Det bør vurderes å fjerne all tekst etter komma i § 3 om oppgaver bokstav c. Det som står etter kommaet synes ikke å være fullt ut dekkende, da forebyggende mekanisme også skal gi anbefalinger for å bedre behandlingen og forholdene for frihetsberøvede, jf. lovutkastet § 18 om anbefalinger første ledd.

Det kan overveies følgende mindre endring i § 12 første ledd bokstav d (endring i kursiv): «at det foreligger forhold som kan medføre erstatnings- og oppreisningsansvar». På den måten fremgår det noe tydeligere av ordlyden at også ikke-økonomisk tap etter EMK artikkel 13 er dekket.

NIM bidrar gjerne til videre avklaringer eller diskusjoner om ønskelig.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen
Assisterende direktør

Thomas Malmer Berge
Seniorrådgiver