

Sivilsamfunnets rettsstatsmelding

2025



Innhold

1	INNLEDNING	6
2	OM RETTSSTATSMELDINGEN	8
3	BEGRENSNINGER I MYNDIGHETENS MAKTUTØVELSE	10
3.1	Lang saksbehandlingstid i forvaltningen	11
3.2	Svak gjennomføring av Århuskonvensjonens bestemmelser i Norge	11
3.3	Kommuners urettmessige tvangsflytting av personer med utviklingshemming	12
3.4	Rettsstaten må vernes i unntakssituasjoner	12
3.5	Rettsikkerheten må styrkes i sektorlovene	13
3.6	Tvangsbruk mot eldre	13
3.7	Landsdekkende sosialombud	13
3.8	Ytringsfrihet	14
3.9	Pressefrihet- Grunnlovfesting av redaksjonell uavhengighet	15
3.10	Norge toppe pressefrihetsindeksen	16
3.11	Det viktige vernet om pressens kilder	16
3.12	Svekket trygghet for statsansatte	17
3.13	Tvangsinngrep og kravet til forholdsmessighet	18
3.14	Endring av sexkjøpsloven	18
4	FRAVÆR AV KORRUPSJON	20
4.1	Generalistkommunesystemet: rettsikkerhet i kommunesektoren	21
4.2	Demokratiforsvar og behov for å styrke varslervernet i Norge	21
4.3	Utredning om beløpsmessig grense for politiske partier	21
4.4	Avstanden mellom straffelovens korrupsjonsbestemmelser og forvaltningslovens habilitetsbestemmelser	22
4.5	Hvitvaskingsrisiko i fast eiendom	22
5	ÅPEN MYNDIGHETSUTØVELSE	24
5.1	Manglende tilgang til banktjenester	25
5.2	Skatt	25
5.3	Bokføring	26
5.4	Manglende kompetanse i forvaltningen om kommunale boliger	26
5.5	Lov om offentlig anskaffelser: Åpenhet om eierskap	27
5.6	Vag og generell utforming av enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester	27
5.7	Ulik rettsikkerhet fra kommune til kommune	27
5.8	Domstolenes uavhengighet må styrkes	28
5.9	Mangel på lovmessig forankring i barnevernet	29

6	MENNESKERETTIGHETER	30
6.1	Fri rettshjelp	31
6.2	Rettssikkerhetsutfordringer i diskrimineringssaker	31
6.3	Hatkriminalitet	32
6.4	Rasistisk mobbing og trakassering i skolen	32
6.5	Alvorlige menneskerettighetsbrudd og svekket rettssikkerhet ved Trandum utlendingsinternat	32
6.6	Rett til livssynsutøvelse i offentlige institusjoner	33
6.7	Retten til å bo trygt	34
6.8	Likestilling av gravferdsritualer	34
6.9	Manglende kjennskap til barnekonvensjonen i kommunene	35
6.10	Manglende rettshjelp for unge innsatte/fanger	35
6.11	Bedre ettervern for barnevernsbarn	36
6.12	Underforbruk av tolk i møte med minoritetsspråklige innbyggere	36
6.13	Bruk av KI i rettsvesenet i kommunikasjon med personer med utilstrekkelige norskkunnskaper	37
6.14	Manglende rettigheter for flyktninger	37
6.15	Statsløses stilling i Norge	38
6.16	Manglende høring av barn i utlendingsforvaltningen	38
6.17	Funksjonshemmedes menneskerettigheter må sikres i praksis	38
6.18	Mangelfullt og diskriminerende helsetilbud til transpersoner	39
6.19	Brudd på intersexpersoners rett til medbestemmelse	40
6.20	Manglende mulighet for ikke-binære til identifikasjon i offisielle dokumenter	40
6.21	Eldres menneskerettigheter	40
6.22	Klimaendringene truer menneskerettighetene	40
7	SIKKERHET FOR PERSONER OG EIENDOM	42
7.1	Rettssikkerhet for barn i væpnet konflikt må styrkes	43
7.2	Rettssikkerhetsutfordringer ved ekspropriasjon	43
7.3	Økende bostedsløshet og mangel på egnede boliger	44
7.4	Ivaretagelsen av enslige mindreårige asylsøkere	45
7.5	Digitalt utenforskap og manglende tilgang på BankID	45
7.6	Vold i nære relasjoner	45

8	EFFEKTIV OG RETTFERDIG IMPLEMENTERING OG HÅNDHEVING AV REGULERINGER	48
8.1	Håndheve forbudet mot forkynning i opplæringen	49
8.2	Lite effektiv gjennomføring av regulering for leietakere	49
8.3	Manglende rettssikkerhet og lovforståelse i helseretten – spørsmål om helsehjelp	50
8.4	Høy omgjøringsrate hos NAV	50
8.5	Økende etterslep i implementeringen av EU-rettsakter gjennom EØS-avtalen	51
8.6	Administrative sanksjoner	51
8.7	Asylsaker satt på vent uten bruk av aktuell lovhjemmel	52
8.8	Institusjonell autonomi – hvilke utfordringer skaper det for studentenes rettssikkerhet?	52
8.9	Saksbehandlingstid i helsesaker (og forvaltningen)	53
9	BEHANDLINGEN AV SIVILRETTLIGE KONFLIKTER	54
9.1	Høye sakskostnader	55
9.2	Økonomisk belastning ved tvist i utleiesaker	55
9.3	Rettskjøpsdekning i private forsikringer	56
9.4	Saksbehandling i pasientskadesaker	56
9.5	Gebyr for å klage til Forbrukertilsynet og Forbrukerrådet	57
9.6	Saksbehandlingstid i forvaltningen	57
9.7	Rettsikkerhetsutfordringer i Utlendingsnemnda (UNE)	58
9.8	Begrenset rettskjøp i utlendingssaker	58
9.9	Barns rettigheter i utvisningssaker	59
9.10	Rettsikkerhetsutfordringer i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse	60
9.11	Forvaltningens veiledningsplikt	60
9.12	Mangelfull inndrivelsesprosess ved lønnsstyveri	61
10	BEHANDLINGEN AV STRAFFERETTLIGE KONFLIKTER	62
10.1	Diskriminering av kvinner i fengsel	63
10.2	Brudd på nærhetsprinsippet og mangelfull kvalitet i soningen	63
10.3	Bruk av tvang og faktisk isolasjon overfor kvinnelige innsatte	64
10.4	Rettsikkerhet – tilgang på tolk	64
10.5	Rettsikkerhet – manglende tilgang på rettskjøp	64
10.6	Manglende rettssikkerhet ved ID-tyveri/svindel	65
10.7	Vold i nære relasjoner	66
10.8	Voldserstatningsloven	66
10.9	Manglende bistandsadvokat i straffesaker	68
10.10	For mange saker – for få politijurister	68
10.11	Politiets diskriminering av etniske minoriteter	68
10.12	Soningsudyktighet	70
10.13	Tilrettelagte avhør av særlig sårbare mistenkte	70
10.14	Rettsikkerhetsutfordringer for barn i konflikt med loven	70



1

Innledning

—

Et stort, internasjonalt forskningsprosjekt som vant Nobels Økonomipris i 2024 bør engasjere alle som er interessert i demokrati og rettsstat. Og alle som er interessert i økonomisk vekst og nasjonal velstand.

Forskerne fant at den viktigste forskjellen på land med høy og lav økonomisk vekst er kvaliteten på styringsformene og rettsstatene deres. Ulikheter i faktorer som klima, geografi og kultur betyr lite. Ulikheter i graden av demokrati og kvaliteten på rettsstatene betyr mye.

Det er altså ikke slik mange nok har trodd, at rike land utvikler gode demokratiske og rettslige institusjoner fordi vi har råd. Sammenhengen er motsatt. Først kommer en god, demokratisk rettsstat, så kommer velstanden.

Sivilsamfunnets Rettsstatsmelding er et dugnadsprosjekt som utføres av noen av Norges mange kompetente, engasjerte sivile organisasjoner. Hver av oss gjennomgår erfaringer fra samfunnsområder vi kjenner godt, og ser hvor lovverk, prosesser og institusjoner bør fungere bedre. Her gir vi innspill som kan korrigere og styrke rettsstaten vår, slik at vi som samfunn blir rikere. På alle måter.

2

Om rettstatsmeldingen –

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

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

rettsstater har svekket seg hvert år siden 2016.

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

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

 Advokatforeningen	 Amnesty	 Antirasistisk fellesskap	 Fri	 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	 Humanetisk forbund	 Juristforbundet	 JURK	 Jussbuss	 Kirkens bymisjon
 Kreftforeningen	 Leieboerforeningen	 Nasjonalforeningen for folkehelsen	 Naturvernforbundet	NHO	 NOAS	 Norges Bondelag	 Norsk Forbund for Utviklingshemmede	 Norsk redaktørforening	 Norsk Studentorganisasjon
 Norsk tolkeforening	 Norsk Tjenestemannslag	 Pensjonistforbundet	 Personskadeforbundet	 Pion Sexarbeidernes Interesseorganisasjon	 Redd barna	 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn	 Transparency international		

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

De kategoriene vi bruker er:

Lovendring, utredning av problemstilling, endring av offentlig praksis, økt kompetanse i forvaltningen



3

Begrensninger i myndighetens maktutøvelse

—

En forutsetning for at myndighetenes maktbruk utøves trygt og i tråd med rettsstatens prinsipper er at den er begrenset og regulert gjennom lover. For at begrensningene skal være reelle, må dessuten myndighetenes organer og ansatte holdes ansvarlige for at lovene overholdes. Til sist må pressen og sivilsamfunnet stå fritt til å overvåke og uttale seg offentlig om myndighetenes maktbruk. World Justice Project måler kriteriet ved å se på i hvilken grad myndighetenes makt er begrenset av lovgivning, i hvilken grad disse lovene håndheves, i hvilken grad det eksisterer uavhengige organer som for eksempel ombudsmenn som kan begrense maktbruken, hvorvidt myndighetenes maktutøvere straffefølges ved misbruk, hvorvidt maktbruken vurderes og kritiseres av sivilsamfunn, presse, enkeltpersoner og politiske partier, og hvorvidt overføring av makt skjer etter lovreglene.

3.1 Lang saksbehandlingstid i forvaltningen

Forvaltningen skal forberede og avgjøre en sak uten ugrunnet opphold. Likevel erfarer mange at det i en del saker går uforholdsmessig lang tid før det fattes en avgjørelse, det finnes eksempler på over et og til og med to års saksbehandlingstid. Konsekvensen er at den som venter på et vedtak, blir satt i en uholdbar situasjon.

I forvaltningsloven finnes det ikke tilstrekkelig effektive rettsmidler mot for lang saksbehandlingstid, og forslaget til ny forvaltningslov tar ikke dette tilstrekkelig innover seg.

Sivilombudet kan riktignok føre kontroll med forvaltningen, medregnet kravene til saksbehandlingstid, men slik at dette normalt ikke får rettslige konsekvenser i den enkelte sak. Regelverket bør endres, slik at det gis absolutte frister i saker av særlig stor velferdsmessig eller økonomisk betydning for den enkelte. For at slike frister skal ha effekt, bør det innføres sanksjoner ved fristbrudd fra forvaltningen. Se for eksempel bestemmelsen i Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker § 23 bokstav d, der kommunen må tilbakebetale byggesaksgebyret prosentvis for hver påbegynt uke ut over fristen.

Andre bestemmelser regner tillatelse som innvilget, dersom søknad ikke er behandlet innen fristen.



3.2 Svak gjennomføring av Århuskonvensjonens bestemmelser i Norge

Konvensjonen, som gir rett til miljøinformasjon, deltakelse i miljøbeslutninger og adgang til klage og domstolsprøving, er sentral for å sikre demokratisk kontroll med miljøforvaltningen. Til tross for at Norge ratifiserte konvensjonen i 2003, viser det seg at flere av rettighetene ikke er tilstrekkelig ivaretatt i praksis.

Tilgangen til miljøinformasjon og offentlige beslutningsprosesser er fortsatt fragmentert og krevende. Informasjon om relevante møter, høringer og klageinstanser er spredt på ulike nettsider uten helhetlig oversikt, noe som vanskeliggjør deltakelse for både sivilsamfunn og enkeltpersoner. Det bør derfor lages en samlet digital plattform som gir oversikt over miljørelaterte høringer, møter og klageadgang.

Et særlig sårbart punkt er hvordan kommunene håndterer miljørettigheter i praksis. Kommunene forvalter mange av de viktigste beslutningene knyttet til arealbruk, naturinngrep og lokal forurensning, men mangler ofte ressurser og kompetanse til å ta disse beslutningene og ivareta miljørettigheter. Ofte har kommunene ikke oversikt over egne forpliktelser etter Århuskonvensjonen, og systemene for informasjon, varsling og klageadgang varierer mellom kommuner. Dette skaper forskjellsbehandling, rettsusikkerhet og svekker den nasjonale oppfyllelsen av miljørettigheter.

Statsforvalteren har en viktig rolle som tilsynsmyndighet og klageinstans, men praktiseringen varierer, og det finnes i dag ingen systematisk kontroll med kommunenes etterlevelse av miljørettighetene. Det er derfor behov for tydeligere statlige føringer, bedre tilsyn og støttesystemer som sikrer lik tilgang til miljøinformasjon og medvirkning på tvers av kommunegrensene.

Når det gjelder klage og domstolsprøving, er det særlig økonomiske barrierer som reiser spørsmål ved om konvensjonens krav om reell og rimelig tilgang til rettsystemet er oppfylt. Kostnadene ved å føre miljøsaker for retten har økt markant de siste årene, og risikoen for å bli idømt motpartens sakskostnader kan virke klart avskrekkende. Dette gjelder selv i saker som reiser viktige prinsippsspørsmål og hvor vi handler i allmennhetens interesse. Det vises til saker som Førdefjorden og lisensfelling av ulv, hvor selv delvis medhold ikke førte til full kompensasjon for miljøorganisasjonens saksomkostninger.

Rettspraksis viser manglende forutsigbarhet og inkonsistent anvendelse, særlig i tingrettene, når det gjelder sakskostnadsansvar i miljøraker. Det pekes også på at domstolene i liten grad viser til Århuskonvensjonen, noe som tyder på lav bevissthet om forpliktelsene etter denne internasjonale avtalen. Vi etterlyser derfor lovendringer som presiserer at miljøraker som hovedregel skal være unntatt fra ordinært sakskostnadsansvar, samt eksplisitte henvisninger til Århuskonvensjonen i tvisteloven, blant annet § 20-2 (3).

Et annet forslag som kan styrke rettssikkerheten og redusere økonomiske og kompetansemessige barrierer, er etableringen av en spesialisert miljødomstol eller en uavhengig klagenemnd for miljøraker. Eventuelt at utvalgte domstoler får en utvidet rolle i kompliserte miljøraker. Dette vil kunne sikre både bedre kompetanse og mer tilgjengelige prosesser for behandling av komplekse miljøraker. En slik løsning er anbefalt av FNs spesialrapportør og støttet av flere sivilsamfunnsaktører.

Et forslag i forlengelsen av det ovennevnte kan være å opprette et miljøøksmålsfond finansiert av miljøavgifter. Dette kan administreres av en uavhengig nemnd som vurderer om saken er egnet til å få denne type støtte.

Det uttrykkes også et tydelig behov for bedre offentlig statistikk og transparens i miljøraker, inkludert domstolsavgjørelser. I dag finnes det ingen samlet oversikt over slike saker, og ikke alle relevante avgjørelser er tilgjengelige via Lovdata. Dette svekker muligheten for å overvåke rettsutviklingen og kvalitetssikre myndighetenes praksis på miljøområdet. For å bygge kunnskap om loven virker etter intensjonen, må det videre bevilges mer penger til juridisk forskning. Endring av eksisterende lovgivning må bygge på forskningsresultater og erfaring.



3.3 Kommuners urettmessige tvangsflytting av personer med utviklingshemming

Det siste året har det vært en kraftig økning av urettmessige tvangsflyttinger av personer med utviklingshemming. Mange mennesker som nå tvangsflyttes, har bodd i sine hjem over lang tid, og mange har bodd i sine hjem siden HVPU-reformen på 1990-tallet. Majoriteten av de som er berørt, er bosatt i kommunale boliger. Denne

gruppen har fått muligheten til å ha mer stabile liv med tilpassede tjenester i hjemmene i flere tiår. Nå, i lys av kommunenes økonomiske press, ofte i kombinasjon med rekrutteringsutfordringer, ser vi en økende praksis med at kommuner samlokaliserte tjenestemottakere i institusjonslignende boformer.

Dette skjer til tross for at mennesker med utviklingshemming har rett til å velge hvor, med hvem og i hvilken boform de ønsker å bo i, slik det kan leses av FNs konvensjon for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), artikkel 19. Mennesker med utviklingshemming har også rett til nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester, også i sitt hjem. Mange blir nå sagt opp fra sine hjem – mot sin vilje – med begrunnelse i økonomiske hensyn og mer «effektiv» tjenesteyting. I noen tilfeller forsøker kommunen i stedet – eller samtidig – å trekke tilbake tjenester i hjemmet, og gir beskjed om at disse tjenestene kun kan ytes i andre boenheter de har til disposisjon. Dette gjelder også de som eier sine egne hjem, og innebærer i praksis en tvangsflytting – uten reell valgfrihet og uten individuell vurdering.

Grunnlaget for oppsigelsene er ofte juridisk tvilsomt. Oppsigelse av husleiekontrakter i det kommunale blir gitt på bakgrunn av «særlige grunner». Økonomiske hensyn alene kan ikke gi rett til å sette mennesker med utviklingshemming i en slik situasjon. Praksisen utfordrer sentrale prinsipper som forutberegnelighet og rettssikkerhet og gir dårlige vern mot vilkårlig myndighetsutøvelse. Retten til selvbestemmelse blir innskrenket, og reell deltakelse i samfunnet for personer med utviklingshemming blir hindret.



3.4 Rettsstaten må vernes i unntakssituasjoner

Koronapandemien avdekket at rettsstaten er sårbar i kriser. Flere inngrep i individets frihet ble gjennomført uten tilstrekkelige hjemler, svak politisk kontroll og manglende dokumentasjon. Koronakommisjonen peker blant annet på at viktige beslutninger ble fattet muntlig og uten journalføring. Dette rokker ved grunnleggende rettsstatsprinsipper som legalitet, åpenhet, forutsigbarhet og ansvarlig maktutøvelse.

I lys av behandlingen av ny lov om sivil beskyttelse og totalberedskapsmeldingen, er det avgjørende at rettssikkerheten ikke betraktes som et «tillegg» i krisehåndteringen, men som en bærebjelke.

For å styrke rettssikkerheten under fremtidige kriser, må følgende tiltak gjennomføres:

- Sikre integrering av rettssikkerhet som eksplisitt hensyn i beredskapsplaner, regelverk, øvelser og ikke minst evalueringer i etterkant.
- Sikre etterprøvbarhet, dokumentasjon og åpenhet i beslutninger som treffes i en unntakstilstand.
- Etablere uavhengige juridiske evalueringsmekanismer etter kriser.
- Øke forskningen på maktbruk, rettigheter og diskriminering under krisehåndtering.
- En robust rettsstat må bygges for så vel hverdag som unntak – og det krever at rettssikkerheten forankres før krisen oppstår.



3.5 Rettssikkerheten må styrkes i sektorlovene

Rettssikkerhet handler ikke bare om prinsipper i lovtekstene, men om hvordan lovene faktisk virker i praksis. Innenfor viktige velferdsområder som NAV-loven, sosialtjenesteloven, barnevernloven og introduksjonsloven vet vi for lite om hvordan borgerne påvirkes av samspillet mellom automatisert saksbehandling, manglende retts hjelp og varierende juridisk kompetanse i førstelinjen. Det er her rettsstaten møter hverdagen – og ofte svikter.

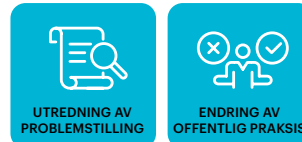
Koronaerfaringene, rapportert av både Sivilombudet og forskningsmiljøer, viser at saksbehandlingsfeil, manglende veiledning og svakt tilsyn i sektorforvaltningen får direkte konsekvenser for enkeltmenneskers rettigheter. Likevel er denne virkeligheten fortsatt i liten grad forsket på.

For å styrke rettssikkerhetsforskningen fremover, bør følgende tiltak iverksettes:

- Øke forskningsinnsatsen på rettssikkerhet i utvalgte sektorlover, særlig innen velferdsforvaltningen.
- Sikre øremerkede midler til forskning på digital saksbehandling, skjønnsutøvelse og rettighetsgjennomføring
- Inkludere brukerperspektiv, retts hjelpsbehov og

klageadgang som sentrale komponenter i forskningsdesign.

- Det er behov for et nytt krafttak for juridisk forskning – denne gang med sektorlovgivningen i sentrum, slik at vi kan dokumentere, forstå og forbedre rettssikkerheten der folk faktisk møter staten.



3.6 Tvangsbruk mot eldre

Det er en bekymring for at tvangsbruk i institusjon øker, og at grensene mellom lovlig og ulovlig bruk av tvang blir visket ut i rutinemessige praksiser på enkelte sykehjem. Både media og forskning har avdekket flere tilfeller av tvangsbruk. At det er gråsoner rundt tvangsbruk og plikter som er så essensielle for trygghet, liv og sikkerhet, er kritisk for eldres rettssikkerhet og bør få mer oppmerksomhet. Det er viktig at kompetansen i tjenestene styrkes, men det burde likevel ikke være rom for utydeligheter eller mistolkninger i lovverket. Vi mener derfor at det er rom for styrking, forenkling og forbedring av lovverket.

Det er alvorlig at bruk av tvang og makt i helse- og omsorgsinstitusjoner fortsatt er utbredt. Det er behov for løsninger som handler om mer enn tilsyn. Finnes det andre måter å etterleve lovverket på? Er lovverket utformet på en måte som ivaretar beboere og mottakere av helsetilbudets ve og vel? Og enkelt nok å forstå for de som skal håndheve det? Det er behov for økte kunnskaper om lovverket, om samtykkevurdering og hvordan tvang skal kartlegges og dokumenteres. Disse manglene utgjør en stor risiko for brudd på rettighetene til eldre.



3.7 Landsdekkende sosialombud

Et landsomfattende sosialombud (NAV-ombud) vil være et viktig bidrag for å sikre rettighetene til sosialhjelpsmottakere. Det er svært viktig for rettssikkerheten til sosialhjelpsmottakerne at de har en reell adgang til å klage på avslagene de får. Sosialhjelpsmottakere er en

særlig sårbar gruppe, hvor behovet for juridisk bistand er stort. En økt overprøving av sosialvedtak kan også bidra til en mer helhetlig tolkningspraksis, og kan bidra til en større likebehandling på tvers av kommunene. Ordningen med et nasjonalt eldreombud må gjeninnføres, med samme brede mandat som sist.

Et Nav-ombud er allerede vedtatt. Stortinget vedtok 11.mai i 2021 enstemmig: «Stortinget ber regjeringen om snarest mulig å opprette et eget, selvstendig Nav-ombud og avklare en mulig samlokalisering med et av de andre ombudene for å dra nytte av felles faglige og administrative ressurser.». Regjeringen må følge opp dette vedtaket.



3.8 Ytringsfrihet

Norge regnes som et av landene i verden med størst ytringsfrihet. De siste årene har vi også i Norge opplevd flere debatter knyttet til grensene for ytringsfriheten og hvordan myndighetene skal sikre et best mulig ytringsrom for flest mulig. En debatt har gått mellom enkelte grupper og personers ønske om å ikke å bli utsatt for det de opplever som krenkende ytringer og det at flest mulig frimodig skal kunne gi uttrykk for sine meninger, også når disse kan oppleves som krenkende. I sentrum for debatten står straffeloven § 185. Høyesterett har i et knippe saker forsøkt å trekke grensene for hvor langt vernet etter denne paragrafen rekker, og når den må avgrenses mot ytringsfrihetsprinsippene i Grunnlovens § 100.¹

Økt og opphetet debatt på sosiale medier har aktualisert spørsmålet om hvorvidt fradømming av retten til å bruke enkelte sosiale medier er i strid med ytringsfriheten. I mai

2025 avsa Høyesterett en dom² som har vekket reaksjoner.³ Det sentrale spørsmålet var hvorvidt en midlertidig utestengelse fra enkelte spesifiserte sosiale medier utgjør en forhåndssensur som er omfattet av forbudet i Grunnloven § 100 fjerde ledd. En mann ble ilagt forbud mot å benytte Facebook og TikTok i ett og et halvt år. Det prinsipielt problematiske ved avgjørelsen er at den bidrar til å hindre ytringer som ennå ikke er fremsatt og som man ikke kjenner innholdet i.

I en mer urolig og utrygg verden er det viktig at vi som samfunn klarer å balansere behov for sikkerhet og beredskap opp mot ytringsfrihet, åpenhet og personvern. Det har vært flere tegn på en manglende bevissthet på dette området de siste årene. 1. juli 2024 trådte endringer i straffeloven i kraft.⁴ Lovendringene innebærer kriminalisering av påvirkningsoperasjoner på vegne av utenlandsk etterretning.

Både Advokatforeningen, Norges institusjon for menneskerettigheter, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening advarte sterkt⁵ mot lovendringene som de mener griper direkte inn i grunnleggende menneskerettigheter. Diskusjonen rundt sivilbeskyttelsesloven⁶ vitner om at bevisstheten rundt hensynet til grunnleggende menneskerettigheter ikke er stor nok på lovgivende nivå. Dette er også en viktig årsak til at Schibsted-eier Tinius-stiftelsen har anlagt søksmål mot staten⁷ for økt overvåking (se også avsnittet om pressens kildevern).

Ytringsfrihetskommisjonen⁸ konkluderte i 2022 med at det ytringsfriheten i Norge har gode rammevilkår. Kommisjonen foreslo imidlertid at straffelovens § 185 endres, slik at den blir tydeligere og mer i tråd med dagens rettspraksis. Blant kommisjonens mange forslag også en utredning av en mulig utvidelse av ytringsfrihetens begrunnelse i Grunnlovens § 100. Inkludert i dette ønsket kommisjonen en vurdering av om toleranse og mangfold bør skrives inn i grunnlovsbestemmelsen.

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

2 <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2025/mai/hr-2025-813-a.pdf>

3 https://subjekt.no/2025/05/18/na-blir-det-lettere-for-staten-a-sensurere-nordmenn/?fbclid=IwY2xjawLUdExleHRuA2FibQlxMQBicmlkETfzRFR-LZzBiamJvUG5abWd4AR6oZ2bzUxnqJuGWGcbW6WrR7JEjVxSduIANrNAW7P1pfvtT2GCs9n64TRFPyA_aem_w7PwnS9Po5wHPIQ8pOyn3Q

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

5 <https://www.redaktor.no/nyheter/mener-lovforslag-om-paavirkningsaksjoner-boer-avvises>

6 <https://www.nettavisen.no/norsk-debatt/ny-kriselov-mye-vanskeligere-a-misbruke/o/5-95-2457890>

7 <https://www.tinius.com/no/soksmalet-mot-staten>

8 NOU 2022: 9 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-9/id2924020/>

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

Ytringsfrihetskommisjonen anbefalte at offentlig ansatte må få opplæring i taushetspliktens grenser og at de bør oppfordres til å benytte sin ytringsfrihet til å belyse omdiskuterte temaer i offentligheten.

Sivilombudet har i flere saker kommet til at ytringer fra offentlig ansatte har blitt ansett som illojale ytringer av arbeidsgiver, til tross for at ytringene har vært innenfor den ansattes ytringsfrihet.

Regjeringen har lenge varslet en nasjonal strategi for oppfølging av Ytringsfrihetskommisjonens utredning. Den blir lagt fram i august 2025.



3.9 Pressefrihet – Grunnlovfesting av redaksjonell uavhengighet

Kjernen i pressens samfunnsoppdrag er godt beskrevet i Vær Varsom-plakatens punkt 1.5: «å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre».

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

Redaksjonell uavhengighet ble først lovfestet gjennom Lov om redaksjonell fridom i media⁹ og seinere fulgt opp i Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven).¹⁰ Sentral i denne sammenhengen er også Redaktørplakaten,¹¹ en avtale om redaktørens uavhengighet, plikter og ansvar. Avtalen ble opprinnelig inngått mellom Norsk Redaktørforening og Mediebedriftenes Landsforening (tidligere Norske Avisers Landsforbund) i 1953, og er senere revidert flere ganger, senest i 2019.

9 <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2008-06-13-41>

10 <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2020-05-29-59>

11 <https://www.redaktor.no/ressurser/etiske-og-juridiske-rammeverk/redaktorplakaten>

I en verden der institusjoner som domstoler, academia og medier har blitt satt under et voldsomt press, er det naturlig å se på muligheter for å ytterligere styrke og sikre den redaksjonelle uavhengigheten. Det var noe av bakgrunnen for at styret i Norsk Redaktørforening i mai 2025 vedtok å arbeide aktivt for at redaksjonell uavhengighet blir en del av Grunnloven.¹² Vedtaket bygget på en utredning fra Norges institusjon for menneskerettigheter.¹³

Vi har – i flere andre land – sett en utvikling der demokrati, rettsstat og menneskerettigheter kan bygges ned innenfra. Arbeidet kan sees på som en viktig del av arbeidet med å gjøre det norske demokratiet mer motstandsdyktig mot en slik utvikling, ved å verne om de redaktørstyrte mediene som en av samfunnets viktigste institusjoner.



3.10 Norge topper pressefrihetsindeksen

Den internasjonale pressefrihetsorganisasjonen Reportere uten grenser lager årlig en rangering av pressefrihet.¹⁴

Pressefrihetsindeksen er basert på kriterier som mediemangfold, medieuavhengighet, samfunnets åpenhet, hvorvidt lovverket innskrenker pressefriheten og overgrep mot journalister. Siden 2017 har Norge toppet pressefrihetsindeksen.

Pressefrihetsindeksen er dyster lesning. For første gang klassifiserer Reportere uten grenser pressefriheten globalt som i en «vanskelig situasjon». Mer enn halvparten av verdens befolkning bor i land der situasjonen for pressefriheten er kritisk.

Journalister i mange land trues, fengsles, forfølges og dreptes. I tillegg til fysiske angrep mot journalister, trekker Reportere uten grenser fram økonomisk press som et økende og snikende problem for frie og uavhengige medier.

Stadig flere land innfører restriksjoner som begrenser mediernes frihet og uavhengighet, også de man er vant til å tenke på som åpne og liberale demokratier.

Selv om situasjonen i Norge er mye bedre enn i de fleste andre land, finnes det også utfordringer i Norge. I metode-rapportene som årlig blir levert til Stiftelsen for en Kritisk og Undersøkende Presse (SKUP)¹⁵ som inneholder de viktigste undersøkende journalistikken som gjennomføres i Norge, påpekes det svært ofte at velbegrunnede innsyns-begjæringer i saker av stor offentlig interesse blir møtt med avslag og manglende vilje til åpenhet i forvaltningen. Slike avslag kan stå i et tvilsomt forhold til menneskerettighetene om journalisters rett til å søke og motta informasjon. Det hjelper ikke da avslaget kun er begrunnet i unntaksregler i offentlighetsloven eller andre interne norske lovbestemmelser.

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



3.11 Det viktige vernet om pressens kilder

Kildevernet er en sentral forutsetning for at mediene skal kunne gjøre jobben sin, og drive kritisk og avslørende journalistikk. Det juridiske kildevernet er forankret i straffeprosessloven § 125¹⁶ for straffesaker og tvisteloven § 22-11¹⁷ for sivile saker. Selv om kildevernet ikke kan sies å være absolutt i Norge, så skal det svært mye til for at domstolene i Norge skal pålegge redaksjoner å utlevere upublisert materiale som kan avsløre deres kilder.¹⁸

12 <https://www.redaktor.no/nyheter/vil-grunnlovsfeste-redaksjonell-uavhengighet>

13 <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2025/05/NIM-B-2025-013.pdf>

14 <https://rsf.org/en/index>

15 <https://www.skup.no/>

16 https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-05-22-25/KAPITTEL_3-1#%C2%A7125

17 [9] https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-90/KAPITTEL_5-2#%C2%A722-11

18 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-ny-mediensvarslov/id2600746/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>

De stadige utvidelsene av politiets konsesjoner når det gjelder etterforskningsmetoder, er imidlertid en betydelig utfordring for kildevernet, og det er behov for at problemstillingen utredes nærmere. Norske medieorganisasjoner har en rekke ganger – blant annet i forbindelse med høringen av medieansvarsloven – tatt til orde for at det innføres et etterforskningsforbud¹⁹ når det gjelder medienes kilder, etter modell fra Sverige.

Datatilsynet, Tekna, Advokatforeningen og medieorganisasjonene har uttrykt bekymring for myndighetenes økte muligheter til masseovervåking.²⁰

2024 tok Schibsteds største eier, Tinius-stiftelsen ut stevning mot staten²¹ på grunn av de vide fullmaktene PST og E-tjenesten har fått til å overvåke norske innbyggere.²² En rekke presse- og ytringsfrihetsorganisasjoner er partshjelpere for Tinius-stiftelsen i saken. Oslo tingrett ga i mars 2025 staten medhold i saken.²³ Saken ble i mai 2025 anket til lagmannsretten.²⁴ Stiftelsen begrunnet anken med sakens store prinsipielle betydning både for ytringsfriheten og kildevernet.

De siste årene har flere redaksjoner opplevd at politiet har krevd innsyn i IP-adresser og leserdata i etterforskningen av straffbare forhold. I forbindelse med etterforskningen av trusler mot pride-paraden i 2023, begjærte politiet at Dagbladet skulle levere ut en logg over alle IP-adresser som hadde vært inne på en aktuell artikkel i et gitt tidsrom. Lagmannsretten sa nei og konstaterte at dette ville kunne skade pressens rolle.²⁵ En seinere lagmannsrettsdom²⁶ om pålegg om utlevering av innloggingsdata fra NRK i en drapssak, gikk i motsatt retning, og det var behov for en avklaring fra Høyesterett. Den kom i juni 2025,²⁷ i en sak der politiet hadde krevd innsyn i leserloggen til Fædrelandsvennen i forbindelse med etterforskning av en brannstiftelse. Høyesterett gjør det klart at en vid adgang for politiet til å kunne kreve tilgang til

leserhistorikk om hvem som har lest saker, vil kunne gi «negative og uoversiktlige konsekvenser for ytringsfriheten».



3.12 Svekket trygghet for statsansatte

Statsansatteloven erstattet tjenestemannsloven i 2017. Et partssammensatt utvalg ble i forkant enige om et lovforslag. Organisasjonene ble forespeilet innstramning av regler og praksis for midlertidige ansettelser, og aksepterte dermed visse liberaliseringer av andre bestemmelser. I etterkant av høringsrunden endret departementet lovforslaget på flere punkter. Stortinget behandlet saken uten høring i komiteen. Forskriften til den nye loven ble sendt på høring før loven var vedtatt i Stortinget.

Loven har virket i åtte år, uten at det er foretatt noen evaluering eller lovgjennomgang.

I likhet med situasjonen under tjenestemannsloven, foreligger det heller ikke nå mye rettspraksis. Dette kan gi et (feilaktig) inntrykk av at regelverket er tilstrekkelig godt. I stedet er det viktig å være oppmerksom på at flere mekanismer bidrar til at utfordringer med regelverket ikke havner i domstolene.

Statens ansatte er omfattet av arbeidsmiljøloven, med noen unntak, der de i stedet er omfattet av statsansatteloven.

Staten må gjøre det den kan for å beskytte seg mot nepotisme og korrupsjon. Staten bør dessuten gå foran i

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

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

21 <https://www.tinius.com/no/soksmålet-mot-staten>

22 <https://www.bt.no/politikk/i/gErLjL/medieeier-saksoeker-staten-for-masseovervaaking>

23 <https://lovdata.no/dokument/TRSIV/avgjorelse/tosl-2024-38001?q=Vilk%C3%A5rlig%20og%20ulovlig%20digital%20masseoverv%C3%A5kning>

24 <https://www.tinius.com/no/nyheter/pressemelding-stiftelsen-tinius-anker-dommen-i-saken-om-masseovervåking>

25 <https://lovdata.no/dokument/LBSTR/avgjorelse/lb-2023-91585?q=23-091585sak>

26 <https://lovdata.no/dokument/LESTR/avgjorelse/le-2024-46505?q=LE-2024-46505>

27 <https://lovdata.no/dokument/HRSTR/avgjorelse/hr-2025-1188-a?q=HR-2025-1188-A>

arbeidet for å motvirke diskriminering. Staten skal derfor ansette den best kvalifiserte til enhver stilling. Statsansatteloven lovfester dette prinsippet, men samtidig svekker loven ansattrepresentasjonen som skal sikre at dette skjer i praksis. Søkere som forbigås eller diskrimineres har i praksis små muligheter til å få dette opplyst eller rettet.

Daværende statsråd Sanner ønsket statsansatteloven velkommen under overskriften «Nå skal det blir enklere å si opp ansatte i staten». I høringen til proposisjonen påpekte Finansdepartementet at staten som arbeidsgiver vil kunne komme tapende ut i saker der domstolene skal prøve interesseavveiningen i saker om oppsigelse. I lovforslaget til Stortinget framgikk det derfor at forvaltningens egen interesseavveining ikke skal kunne prøves rettslig. Dette innebærer en kraftig svekkelse av statsansattes stillingsvern, sett i sammenheng med det øvrige arbeidslivet. Fra statens side er det gjentatte ganger hevdet at de statsansatte jo har klagerett til overordnet organ, typisk et fagdepartement. Slik klageadgang kan imidlertid ikke erstatte prøving av uavhengige domstoler.

Andelen midlertidige ansatte er ikke vesentlig endret. Midlertidig ansatte er mer sårbare i situasjoner med faglig uenighet og uavhengighet, og utfordrer dermed vår forvaltningsmodell, som nettopp bygger på at staten skal holde seg med faglige og uavhengige ansatte.



3.13 Tvangsinngrep og kravet til forholdsmessighet

Sexselgere i Norge blir ofte utsatt for tvangsmidler som ransaking av privat bolig og ransaking av vesker og mobiltelefoner. Formålet kan være å avdekke andres lovbrudd, nærmere bestemt kjøpere av seksuelle tjenester eller såkalte halliker. Det meldes også at politiet bruker samme praksis når de skal drive utlendingskontroll etter utlendingsloven. Ransakingshjemplene i straffeloven gir adgang til ransaking når noen mistenkes for en handling som kan medføre frihetsstraff, kjent som et «mistankekrav» og et «kriminalitetskrav».²⁸ Det er behov for

lovtolkning av kravet til forholdsmessighet, gitt at tvangsinngrepet kan krenke menneskerettigheter som retten til ikke å bli utsatt for nedverdiggende behandling og retten til privatliv, slik det følger av Den europeiske menneskerettskonvensjon.²⁹



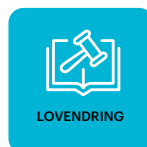
3.14 Endring av sexkjøpsloven

I Prop. 132 L (2024-2025) viser departementet til at de i oppfølging av Straffelovrådets NOU 2022, har valgt å ikke håndtere kontroversielle temaer som forslaget om fjerning av sexkjøpsloven, jf. straffeloven § 316.

Når det gjelder sexkjøpsloven, viser departementet til at formålet med forbudet mot sexkjøp var «[d]els å ramme kjøp av seksuelle tjenester fra ofre for menneskehandel og dels bidra til å svekke rekrutteringen av nye kunder, for slik å hindre at prostitusjonsmarkedet stadig øker».³⁰

Videre så argumenterer departementet for at Vista Analyses evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester i 2014, slo fast at forbudet mot sexkjøp hadde ført til mindre etterspørsel og redusert markedet. Det er ifølge departementet derfor ingen grunn til å diskutere forslaget om å fjerne sexkjøpsloven.

PION mener at hverken argumentet om at det er et kontroversielt tema eller argumentet om at en 11 år gammel og omstridt evaluering er holdbar for å ikke realitetsbehandle Straffelovrådets begrunnelse for å fjerne sexkjøpsloven fordi den krenker den seksuelle selvbestemmelsesretten og fordi den ikke er i tråd med skadefølgeprinsippet. Skadefølgeprinsippet bygger på at individet i størst mulig grad bør kunne handle fritt, og at straff bare bør brukes når tungtveiende grunner taler for det.



28 Jf. Straffeprosessloven §§ 192 første ledd og 195

29 Jf. EMK artikkel 3 og artikkel 8.

30 Jf. I Prop. 132 L (2024-2025) s 15.



4

Fravær av korrupsjon

–

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

4.1 Generalistkommunesystemet: rettssikkerhet i kommunesektoren

Det kan representere et rettssikkerhetsproblem at norske kommuner i ulik grad etterlever sentrale regelverk. Et vesentlig ledd i å redusere korrupsjonsrisikoen i kommunene, består i å etterleve sentrale lover som regulerer kommunenes virksomhet og ansvar.

Generalistkommunesystemet hviler på en forutsetning om at alle kommuner er i stand til å ivareta sine lov- pålagte oppgaver, uavhengig av geografisk beliggenhet, innbyggertall og lokale økonomiske ressurser. Regjeringen oppnevnte i 2020 et offentlig utvalg som skulle vurdere dagens generalistkommunesystem. Utvalgets gjennomgang viste hvordan de kommunale forutsetningene i form av kapasitet og kompetanse varierer. Manglende etterlevelse av sentrale lover øker risikoen for korrupsjon. Utvalgets gjennomgang indikerer at det er en risiko for at rettssikkerhet og korrupsjonsforebygging ikke er like godt ivaretatt over hele landet. Utredningen ble levert til Kommunal- og distriktsdepartementet 29. mars 2023, men er foreløpig ikke fulgt opp.

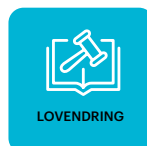
Kommunal- og distriktsdepartementet oppnevnte riktignok en kommunekommisjon 9. mai 2025, som skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren. Det er tvilsomt om endringer i statlig styring vil kunne kompensere for de ulikhetene i kommunenes etterlevelse av regelverk som generalistkommuneutvalget dokumenterte.



4.2 Demokratiforsvar og behov for å styrke varslervernet i Norge

Korrupsjon angriper samfunnets grunnleggende verdier og bærende institusjoner. Demokratiet settes under press gjennom nye former for korrupsjonsrisiko, med opphav i utenlandsk innblanding, framveksten av kunstig intelligens og klimaendringer.^{31 32} Korrupsjonen må bekjempes ved innsats på tvers av sektorer og fra myndigheter, privat sektor og sivilsamfunnsorganisasjoner.

Det bør etableres et eksternt varslingsmottak for korrupsjonssaker. Transparency International Norge har reist spørsmål i høringsuttalelsen til Varslingsdirektivet (EU 2019/1937)³³ om at det bør utredes å utarbeide en egen antikorrupsjonslov og opprettes et særskilt anti-korrupsjonstilsyn som i tillegg til kontroll og tilsyn med loven også kan ha funksjon som varslingsmottak for korrupsjonssaker. Arbeidsmiljøsaker og forhold som utgjør samfunnsrisiko bør behandles i separate spor. Et varslingsmottak må primært ha den faglige kompetansen til å vurdere og behandle et varsel. I Norge finnes det en rekke tilsyn som har den faglige kompetansen som skal til for å vurdere og håndtere varsler om ulike samfunns-skadelige forhold, men dette er fraværende når det gjelder varsler om korrupsjon og korrupsjonslignende forhold.



4.3 Utredning om beløpssmessig grense for politiske partier

Partiloven er et viktig verktøy for å forebygge korrupsjon, fremme åpenhet og styrke tilliten til demokratiet.³⁴ En særlig utfordring er risikoen for at økonomiske bidrag til partier og valgkamp kan medføre forventninger om politisk gjennomslag som en form for gjenytelse. Et beløpssmessig tak for bidrag kan redusere risikoen for at bidrag gir innflytelse over politiske beslutninger. Et slikt tak kan også bidra til mer rettferdig konkurranse mellom partier og enkeltkandidater, styrke demokratiet og opprettholde tilliten til det politiske systemet. Flere europeiske land har allerede innført beløpsgrenser for økonomiske bidrag til politiske partier og valgkampanjer.

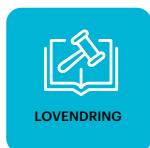
31 Forpliktelsen om antikorrupsjon i [Norges handlingsplan til Open Government Partnership](#)

32 OECDs anbefalinger om [antikorrupsjonsstrategi](#) *Public Integrity Handbook (2020)*

33 [TI Norges høringsuttalelse til Varslingsdirektivet \(EU 2019/1937\)](#)

34 [TI Norges høringsuttalelse til forslag til endringer i partiloven om bidrag](#)

Regjeringen la fram forslag om endringer i partiloven 15. mai 2025. I proposisjonen³⁵ ble det fremhevet at forslaget om beløpsmessig tak gikk utover forslaget som er sendt på høring, men at det kan være aktuelt å vurdere det i forbindelse med en bredere gjennomgang av partiloven på et senere tidspunkt.



4.4 Avstanden mellom straffelovens korrupsjonsbestemmelser og forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.

Inhabilitet reises ofte i diskusjonen om korrupsjonsrisiko. I høringsuttalelsen til forvaltningslovutvalgets utredning (NOU 2019: 5) skrev utvalget i kap 16.1 (side 223):

«Dersom en inhabil person lar være å melde fra om de grunnene som gjør ham eller henne inhabil, og likevel behandler saken og oppnår eller gir en utilbørlig fordel, kan det etter omstendighetene rammes av reglene om gave i tjenesten eller om korrupsjon.» I forlengelsen av et slikt utsagn er det naturlig å stille spørsmål om konsekvensene av brudd på bestemmelsene om inhabilitet og hvilke sanksjoner de eventuelt kan utløse. I utgangspunktet vil den ulovfestede forvaltningslæren om ugyldighet komme til anvendelse. Det er grunn til å spørre om det er for stor avstand mellom korrupsjonsbestemmelsene i straffeloven, inkludert bestemmelsene om påvirkningshandel, og brudd på forvaltningsloven, blant annet bestemmelsene om inhabilitet. Det er derfor behov for en samlet gjennomgang av bestemmelsene i straffeloven, kommuneloven og forvaltningsloven når det gjelder regler om påvirkning, brudd på inhabilitetsbestemmelsene og ugyldighet. En slik gjennomgang vil kunne bidra til større klarhet og muligens endringer når det gjelder konsekvensene av brudd på forvaltningsloven og hvilke sanksjoner de kan bli møtt med.^{36 37}

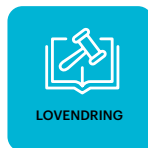


4.5 Hvitvaskingsrisiko i fast eiendom

I 2021 undersøkte Transparency International Norge hvitvaskingsrisiko i eiendomsmarkedet i Oslo, og rapporten «Hvem eier Oslo?» ble utgitt.³⁸ Områdene som ble undersøkt var Aker Brygge, Tjuvholmen, Bjørvika og Sørenga som tilhører landets mest attraktive områder for bolig- og næringseiendom. Konklusjonen er at det blant eierne på Aker Brygge, Tjuvholmen, i Bjørvika og på Sørenga finnes klare indikasjoner på hvitvaskingsrisiko, både blant juridiske personer og fysiske personer:

- For 46 prosent av eierskapene som hører til selskaper, er selskapene registrert i såkalte skatteparadiser, noe som betyr at det reelle eierskapet for en stor del er skjult.
- Det er et visst innslag av både fysiske og juridiske personer som er registrert i land med moderat til høyt korrupsjonsnivå.
- For 42 prosent av eierskapene som tilhører selskaper, er eierstrukturen komplisert (f.eks. trust, flere eierledd internasjonalt, flere jurisdiksjoner), slik at det eksisterer tvil om hvem som er reelle eiere. Også for privatpersoner (fysiske personer som eier) er det via åpne kilder vanskelig finne informasjon om eieren.
- Det er et visst innslag av enkeltpersoner med risiko-profil (åtte prosent av de identifiserte fysiske personene), det vil si enkeltpersoner som har vært tiltalt i straffesaker eller saksøkt i skattesaker i Norge eller utlandet. En liten del av eierskapene som hører til i selskaper (én prosent) har vært knyttet til ulike typer ulovlig virksomhet.

Rapporten Opacity in Real Estate Ownership Index ble lansert i mars 2025. Norge rangeres her på en 9. plass blant de 24 landene, men scorer relativt dårlig på indikatorene om eierskapsinformasjon, hovedsakelig fordi det i Norge er frivillig å tinglyse eiendomstransaksjoner.



35 Prop. 144 L (2024–2025) Endringer i partiloven (innberetning og offentliggjøring av bidrag fra bakenforliggende givere) s. 20

36 TI Norges høringsuttalelse til ny forvaltningslov

37 Prop. 79 L (2024–2025) Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)

38 Hvem eier Oslo? Hvitvaskingsrisiko i eiendomsmarkedet?



Person

Skatteoppgjøret for 2017

De fleste lønsmottakere og pensjonister fikk skatteoppgjøret 27. juni. Neste
mulighet var 15. august, og heretter blir det løpende oppgjør frem til 24. oktober. Vi
beregner ikke fortelle deg når du får skatteoppgjøret ditt, hverken på brevsform,
skattekontoret.
st eller SMS når ditt skatteoppgjør er klart. Les mer om
logge inn og sjekke skatteoppgjøret her

5

Åpen myndighetsutøvelse –

For å kunne holde myndighetene ansvarlige er det helt nødvendig at myndighetene deler informasjon, tilrettelegger for kontroll og legger opp til at befolkningen deltar i politikktutforming. En del av dette handler om at viktige lover og informasjon om juridiske rettigheter publiseres, og at informasjonen som publiseres er korrekt. Når World Justice Project undersøker denne faktoren, ser de på hvorvidt lover og informasjon fra myndighetene publiseres, hvorvidt retten til informasjon overholdes (herunder om man innvilges innsyn innen rimelig tid, uten unødvendig kostnad etc.), om samfunnsdeltakelsen er god og om det eksisterer gode klagemekanismer mot offentlig myndighetsutøvelse.

5.1 Manglende tilgang til banktjenester

Tilgang til grunnleggende banktjenester er en forutsetning for å kunne delta i samfunnet på lik linje med andre. Å kunne motta lønn eller trygd, betale husleie, regninger og skatt forutsetter et kundeforhold i bank med betalingskort og tilgang til nettbank. Etter finansavtaleloven § 4-1 har bankene en kontraheringsplikt, som skal sikre at alle får dekket sine grunnleggende behov for banktjenester. Et avslag kan kun gis dersom banken har «saklig grunn» til å avslå kundeforhold. Likevel får flere avslag på sine søknader, ofte som følge av strenge og lite fleksible krav til legitimasjon.

Selv om hvitvaskingsforskriften § 4-3 stiller krav til identitetskontroll, har Finanstilsynet åpnet for at alternativ dokumentasjon i visse tilfeller kan aksepteres for å bekrefte identitet. Eksempler på slik dokumentasjon kan være oppholdskort, arbeidskontrakter, stønadsbekreftelser, leiekontrakter eller bekreftelser fra nærstående. Til tross for dette ser vi at denne adgangen sjelden benyttes i praksis. Mange banker stiller strengere krav enn det regelverket tilsier, og det forekommer betydelig variasjon i bankenes praksis. Dette medfører vilkårlige vurderinger og skaper uforutsigbarhet, noe som svekker rettsikkerheten og bidrar til at enkelte systematisk ekskluderes fra økonomisk deltakelse.

Når personer tvinges til å benytte andres bankkonto for å motta egne midler, skaper det betydelig usikkerhet og øker risikoen for økonomisk utnyttelse. I verste fall

tvinges personer over i uformelle økonomiske løsninger uten rettsvern eller mulighet for dokumentasjon. For å sikre likebehandling og finansiell inkludering, må myndighetene sørge for at regelverket etterleveres i praksis, og at det utvikles løsninger som ivaretar både behovet for identitetskontroll og retten til grunnleggende banktjenester.

Et eksempel på problematikken er at mange sexarbeidere opplever å ikke få opprette kundeforhold i bank eller mister sine allerede etablerte kundeforhold i bank, i forbindelse med bankens kontrolltiltak. I saker der sexarbeidere etablerer enkeltpersonsforetak i Brønnøysund-registeret for deretter å søke om bedriftskonto i bank, har bankene praksis med å avslå søknaden. Avslaget begrunnes at bankene ikke kan gjennomføre tilfredsstillende kundetiltak.³⁹

Sexarbeidere som allerede har et kundeforhold som privatkunde i banken erfarer ofte at bankene gjennomfører kontrolltiltak som ender med at kundeforholdet sies opp. Kontrolltiltakene settes ofte i gang etter at det har vært gjennomført kontantinnskudd til sexarbeiderens bankkonto og/eller vært summer av et visst beløp som har blitt vipset sexarbeideren. Kunder av seksuelle tjenester, ønsker som oftest å være anonyme, for på den måten sikre seg for mulig straffeforfølgelse, og betaler derfor ofte med kontanter.



5.2 Skatt

I en avgjørelse av 2019 la Skatteklagenemnda til grunn at inntekter fra prostitusjon ikke skulle ilegges skatt.⁴⁰ Siden instruerte Finansdepartementet Skattedirektoratet om å ignorere denne avgjørelsen. Prostitusjonsvirksomhet skulle ikke være fritatt de generelle skatte- og avgiftspliktene.⁴¹ Et slikt unntak, mente Finansdepartementet, ville kreve hjemmel i lov.⁴²

³⁹ Jf. Hvitvaskingsloven § 21

⁴⁰ Jf. Skatteklagenemnda Avgjørelse 01 NS 106/2019

⁴¹ Jf. skatteloven § 5-1 første ledd og merverdiavgiftsloven § 3-1

⁴² Se tolkningsuttalelse av 16.11.20 ref 19/5363

Dette står i strid med flertallet i justiskomiteen som i forarbeidene til sexkjøpsloven skrev: «Et lovforbud mot kjøp av seksuelle tjenester vil kunne bidra til å endre og bevisstgjøre sex-kjøperens holdninger. På denne måten viser vi at vi som samfunn tar avstand fra at menneskers kropp skal kunne kjøpes.»⁴³ At staten skal kreve skatter fra mennesker som selger seksuelle tjenester, tilsier at sexarbeideren må jobbe mer for å kunne betale sine skatter og avgifter til staten.



5.3 Bokføring

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

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



5.4 Manglende kompetanse i forvaltningen om kommunale boliger

Forvaltningen, særlig der hvor det er et stort press på tjenesten, mindre organisasjoner og dårligere rekruttering, sliter med kompetanse. Leieboere blir berørt av myndighetsutøvelse særlig hva angår kommunale tjenester. Dette følger av at kommunenes NAV-kontorer behandler søknader om økonomisk hjelp i anledning

husleieforhold, og bistand til å finne bolig. Kommunenes boligkontorer eller kommunale foretak som forvalter kommunale boliger behandler søknader om leie og administrasjon av leieforhold. I tillegg så er det søknader til husbanken om statlig bostøtte og til kommunen (evt. bydel) for kommunal bostøtte i enkelte kommuner.

Mange kommuner har gjort godt forarbeid ved å utarbeide regler for tildeling av kommunale boliger, og regler for kommunal bostøtte. De oppstår imidlertid problemstillinger i gjennomføringen av tildelinger og i oppfølging av leieboerne og økonomiske støtteordninger. Slike problemstillinger er gjerne knyttet til det etter hvert store og økende presset i leiemarkedet generelt og kommunale boliger spesielt, knappheten på kommunale boliger og standarden på disse. Saksbehandlingen kan bære preg av dette. Det blir unnlatt å fatte skriftlige vedtak, og leieboere får muntlige tilbakemeldinger. Informasjon til publikum blir begrenset av tid til rådighet for saksbehandling og tilgjengelighet av boliger. I den grad informasjonen foreligger så må leieboere aktivt søke den opp og reise formelle krav om etterlevelse. I den grad leieboere selv melder muntlig tilbake til kommunen, så kan slik muntlig tilbakemelding bli oversett eller unnlatt journalført, til skade for leieboeren. For leieboere så er slik egenaktivitet ofte ikke noe som de har anledning til, i det leieboere i kommunale boliger i utgangspunktet er innenfor det som er beskrevet som «vanskeligstilte».

I disse tilfeller er det i all hovedsak et spørsmål om manglende kompetanse i juridiske emner som forvaltningsloven, boligsosialloven og husleieretten. Problemene ved manglende kompetanse hos enten den avgjørende part eller den økonomisk sterkere parten blir ytterligere forsterket ved at leieboeren i slike tilfeller oftere enn ellers har få eller ingen ressurser, økonomisk eller andre, å stille opp med. Dette leder til at klageprosesser blir avskåret og at leieboere mister tillit til kommunale instanser, og til passivisering av leieboere.

Det er dermed et spørsmål om kompetanse hos saksbehandlere. De kommunale organer som forvalter kommunale boliger og regelverk i forhold til tildeling, vedlikehold, organisering og administrasjon, og økonomiske ytelser knyttet til bolig og husleie, må være de som kan regelverket og saksbehandler i tråd med dette.

43 Ot.prp. nr. 48 (2007–2008)

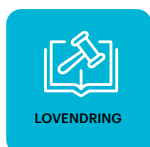
Dette krever en grundigere skolering og kontinuerlig faglig oppfølging av kommunens organer, bydelene kontorer og NAV-kontorene for å forsterke forvaltningens kompetanse.



5.5 Lov om offentlig anskaffelser:

Åpenhet om eierskap

I 2024 la anskaffelsesutvalget frem andre delutredning med forslag til ny lov. Her fremhevet utvalget at det er tilstrekkelig at offentlige innkjøpere får tilgang til det norske registeret over reelle rettighetshavere når det blir etablert og i drift. Loven burde inneholde pålegg om at oppdragsgivere skal etterspørre informasjon fra leverandører om reelle rettighetshavere. Det vil forenkle og effektivisere informasjonstilgangen hvis norske oppdragsgivere er pålagt etter loven å be om slik informasjon, noe som særlig vil kunne ha betydning for å finne informasjon om reelle eiere hos utenlandske tilbydere. En slik informasjonsplikt vil også kunne bidra til at norske oppdragsgivere lettere avverger kontrakter med utenlandske leverandører der eierne f.eks. er underlagt internasjonale sanksjoner.⁴⁴



5.6 Vag og generell utforming av enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester

Kommuner utformer i større og større grad enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester på en svært vag og generell måte. Dette gjelder særlig vedtak om tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 (1) nr. 6 bokstav b. Mange får vedtak hvor det kommer frem at de er innvilget personlig assistanse, praktisk bistand og opplæring, uten at omfanget av tjenestene spesifiseres nærmere. Mange som tidligere har hatt vedtak med et spesifisert antall

timer med bistand, får nye vedtak hvor dette er fjernet.

Dette gjør det vanskeligere for den enkelte å vite hvor mye bistand man har rett på, og gir kommunene mer rom til å gjøre endringer i tjenestene, som f.eks. nedbemanning, uten å fatte nye vedtak og dermed uten å forholde seg til reglene i forvaltningslovens kap. IV og V.

I tillegg, gir det kommunale tjenesteytere mer makt til å definere hva den enkeltes behov er, og gi tjenester deretter. Tjenestene gis da ofte etter hvor mye ressurser som er tilgjengelig, og ikke etter hva den enkelte har behov for.

Dette gjør det også vanskeligere for Statsforvalteren å føre kontroll med vedtaket.

Det følger av Helsedirektoratets veileder IS-2442 at enkeltvedtak «skal utformes slik at mottakeren vet hvilke tjenester som skal gis, i hvilket omfang og i til hvilken tid [...]». Altfor mange av de vedtakene vi ser holder ikke denne standarden.

Mange er avhengig av kommunale helse- og omsorgstjenester i sitt daglige liv, og omfanget av tjenestene er ofte helt avgjørende for deres livskvalitet, og oppfyllelse av grunnleggende menneskerettigheter. Dette er derfor et stort rettssikkerhetsproblem for disse menneskene.



5.7 Ulik rettssikkerhet fra kommune til kommune

Det burde ikke være slik at bostedskommunen avgjør om innbyggerne får rettighetene sine. Bare 53 prosent av norske kommuner har ansatt én eller flere jurister (Rambøll 2023). Dette gjenspeiles også i befolkningen: Under halvparten (48 prosent) mener at loven er lik for alle, uavhengig av bosted og økonomi (Respons Analyse 2022).

Dette forteller at kvaliteten på saksbehandlingen vil kunne variere mye fra kommune til kommune. Saksbehandling og avgjørelser bør være i tråd med loven over

44 Høringssvar fra Transparency International <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-20249-ny-lov-om-offentlige-anskaffelser/id3039354/?uid=7e0940ca-aa25-4509-8ad2-2b71549b8503>

hele landet. Feil i saksbehandlingen og lovforståelsen kan få store konsekvenser for enkeltpersoner.

Rettssikkerhet for innbyggerne må baseres på riktige juridiske avgjørelser og saksbehandling i kommunene. Dette kan bare jurister sørge for. På denne måten sikres innbyggerne sine rettigheter, og kommunen unngår at enkeltpersoner henter ut urettmessige fordeler på bekostning av fellesskapet. Dette styrker innbyggernes tillit til kommunen og kommunens omdømme.

Hvis kommunen mangler jurist, vil ansatte uten juridisk utdanning foreta krevende juridiske vurderinger og avgjørelser. Er kommunen for liten eller har for svak økonomi til å ansette en jurist for å sikre lovmessigheten, kan interkommunalt samarbeid om juriststillinger være et alternativ.

Den viktigste kontrollinstansen for kommunenes myndighetsutøvelse er statsforvalterembetene. Disse er satt til å føre tilsyn med kommunene, sørge for lovmessig saksbehandling og like rettigheter for innbyggerne i hele landet.

Enkelte politikere har tatt til orde for å fjerne statsforvalterne for å styrke lokaldemokratiet. Dette ville føre til det motsatte. Da vil ingen kunne påse at lokalpolitikeren reelt gir sine velgere de rettighetene loven pålegger, noe de er demokratisk valgt for å gjøre. Statsforvalterembetene bør helle styrkes og tilføres større fagressurser, ikke minst innen rettsvitenskap.



5.8 Domstolenes uavhengighet må styrkes

En forutsetning for at myndighetenes maktbruk utøves trygt og i tråd med rettsstatens prinsipper, er at den er regulert gjennom lover og er innenfor internasjonale menneskerettslige standarder. For at begrensningene skal være reelle, må myndighetene kontrolleres og holdes ansvarlige dersom de går utover rammene for sitt skjønn. Kontrollen skjer både gjennom rettsapparatet og i Stortinget. For å kunne sikre en reell overprøving i domstolene, må flere tiltak på plass.

Forvaltningen av domstolene må organiseres slik at domstolene og dommerne sikres uavhengighet i de dømmende funksjoner.

Av hensyn til domstolenes uavhengighet er det nødvendig å fastsette en ny prosedyre for lønnsfastsettelse for dommere. I dag fastsettes dommerlønningene av regjeringen, og dommerne har ingen forhandlingsrett. Arbeidsgruppen som har vurdert spørsmålet om et nytt system for lønnsfastsettelse har avgitt sin rapport, og denne må følges opp av regjeringen.

Ordningen med allmenndomstoler og generalistdommere bør videreføres. Generalistprinsippet legger til rette for domstolenes uavhengighet og upartiskhet. For at domstolene skal kunne møte brukernes behov for mer spesialisert kompetanse kan det innføres moderat dommerspesialisering på flere saksområder innenfor rammen av fullfaglige domstoler. Prøveordningen som startet i 2020 i Oslo tingrett gir verdifull erfaring om verdien av moderat spesialisering.

Domstolene må sikres en forsvarlig bemanning av faste dommere. Bruken av midlertidige dommere i norske domstoler har vært vedvarende høy, til tross for tidligere intensjoner om å begrense bruken av midlertidige dommere og dommerfullmektiger. Dette kan ikke forsvares i et uavhengighetsperspektiv.

Regjeringens adgang til både å håndplukke 7 styremedlemmer, samt avsette styret i Domstoladministrasjonen (DA) etter domstolloven må fjernes. Regjeringens mulighet til å utnevne midlertidige dommere «ved behov» bør evalueres og potensielt fjernes.

Styret i DA må ha en større representasjon av dommere.

Det bør opprettes en uavhengig rettsstatskommisjon som kan se på rettsstatens motstandsdyktighet om den kommer under press.



5.9 Mangel på lovmessig forankring i barnevernet

Barnevernet skal sikre at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår. Barneverntjenesten skal i sitt arbeid ivareta to hensyn – sikre riktige vedtak og ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Tjenesten er avhengig av tillit i samfunnet. Den svekkes når barnevernet ikke følger lover og regler, og det kan få katastrofale følger for dem som rammes.

Gjentatte dommer i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) gjør det legitimt å stille spørsmål ved rettsanvendelsen i barnevernstjenesten. Videre har tilsynsrapporter fra Statsforvalteren avdekket en rekke brudd på lover og forskrifter.

Barnevernsloven gir barnevernet som forvaltningsorgan stort handlingsrom og dermed mye makt. Når tjenestens vurderinger i høy grad er tuftet på skjønn, stiller det skjerpede krav til barnevernet som myndighetsutøver. De prosessuelle reglene og barnevernsloven skal være en forsikring mot vilkårlig saksbehandling og myndighetsmisbruk.

Barnevernspedagoger er trent i å vurdere «barnets beste» og gjør en samvittighetsfull og god jobb, men har ikke den juridiske forankringen som skal til for å forstå, tolke og drive rettsanvendelse. De fortjener støtte fra juridisk kompetanse. Når lovbrudd forekommer i barnevernet, skyldes dette mangel på juridisk kompetanse. Faktisk har bare 6 prosent av landets barnevernstjenester ansatt én eller flere jurister (Rambøll 2023).

Vi har et rettsikkerhetsvakuum i norsk barnevern som oppstår fra det tidspunkt barneverntjenesten mottar en bekymringsmelding og frem til en eventuell beslutning blir tatt. I barnevernets kartleggingsfase har ikke den private part rett på advokatbistand. I denne perioden står den private parten alene og opplever å bli overlatt til seg selv.

Barnevernet i Karmøy kommune har innført en ny arbeidsmetode som sikrer dialog og juridisk bistand i saker av en viss alvorlighetsgrad. Barnevernet dekker den private parts advokatutgifter i undersøkelsesfasen. Kommunen har egen jurist som holder dialogen med den private parts advokat. Dette skaper trygghet og mulighet for dialog og medbestemmelse. Dessuten færre konflikter.

Barnevernstjenesten i alle kommuner må lovpålegges å ha juridisk kompetanse for å styrke innbyggernes rettsikkerhet, ved egenansettelse eller gjennom interkommunalt samarbeid.



6

Menneskerettigheter

—

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

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

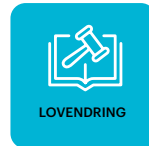
6.1 Fri rettshjelp

I sommer vedtok Stortinget en ny rettshjelpslov.⁴⁵ Den offentlige rettshjelpsordningen blir utvidet med flere sakstyper, blant annet til saker som gjelder inndrivelse av lønn, samt de mest inngripende tvangstiltakene i fengsel. Loven går allikevel ikke langt nok i å dekke det udekkede rettshjelpsbehovet i Norge, spesielt for utsatte grupper.

En betydelig andel alvorlige og inngripende rettsspørsmål omfattes ikke av den offentlige rettshjelpsordningen. Uten en betydelig opprustning av rettshjelpsloven er derfor adgangen til juridisk bistand for svært mange i praksis avhengig av frivillige aktørers innsats og idealisme. Dette bidrar til et fragmentert og uforutsigbart system med store variasjoner avhengig av hvor man bor, hvilke tilbud som finnes lokalt, og om man har kjennskap til eller kontakt med rettshjelpstiltak.

For å sikre et helhetlig og robust rettshjelpstilbud, trengs en landsdekkende førstelinjetjeneste for rettshjelp som kan løse saker på lavest mulig nivå, og som er lett for den enkelte å oppsøke. Stortingsflertallet vedtok at regjeringen må følge opp utredningen om en førstelinjetjeneste og komme tilbake til Stortinget på egnet vis.⁴⁶

En slik rettstilstand utfordrer grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper og undergraver tilliten til rettsstaten. For å sikre reell likebehandling og effektiv rettshjelpsrealisering, er det nødvendig med en langt mer omfattende og helhetlig reform av den norske rettshjelpsordningen enn det som til nå er lagt til grunn.



6.2 Rettssikkerhetsutfordringer i diskrimineringssaker

Dagens ordning for fri rettshjelp omfatter ikke saker om rasisme, etnisk diskriminering eller seksuell trakassering, noe som skaper betydelige rettssikkerhetsutfordringer. Mange utsatte mangler både språklige og økonomiske ressurser, og stiller svakt mot profesjonelle motparter. Uten tilgang på juridisk bistand blir diskriminerte i praksis avskåret fra rettferdig behandling, og dagens system bidrar til en skjev maktbalanse. Dette gjelder særlig nye borgere med begrensede norskkunnskaper og lite kjennskap til rettssystemet, samt personer som opplever diskriminering på grunn av religion, livssyn, kjønn eller kjønnsuttrykk.

Diskrimineringsnemnda og Ligestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) fungerer ikke som reelle lavterskeltilbud. Mange vegrer seg for å klage uten juridisk støtte, og saksbehandlingstiden er lang med lav gjennomslagsrate, spesielt i saker om etnisk diskriminering. Høye beviskrav og manglende kompetanse på rasisme og religion i nemnda fører til at alvorlige hendelser ofte ikke anerkjennes som diskriminering. I tillegg er det begrensninger i nemndas adgang til å tilkjenne oppreisning og erstatning, noe som svekker muligheten for rettferdighet.⁴⁷

Det er dokumentert at diskriminering på grunn av religion og livssyn forekommer,⁴⁸ men underrapportering og lav tillit til systemet gjør at mange saker ikke meldes. For å styrke diskrimineringsvernet bør kompetansen i håndhevsapparatet økes, informasjonstiltak målrettes,

45 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=102927>

46 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=102927>

47 Lund&Co, Håndhevsapparatet på diskrimineringsområdet – Gjennomgang og vurdering, 16. september 2024, s. 108

48 <https://www.forskning.no/arbeid-diskriminering-religion/kristne-bli-sjeldnere-innkalt-til-jobbintervju-i-norge/2432637>

og det bør innføres lavterskel meklingsordninger. Videre bør saker etter likestillings- og diskrimineringsloven prioriteres i rettshjelpsloven, slik at flere får reell tilgang til rettslig bistand. Dette støttes av både nasjonale og internasjonale anbefalinger, men er ikke fulgt opp i forslaget til ny rettshjelpslov.

For å sikre reell og lik tilgang til rettssystemet, må fri rettshjelp utvides til å omfatte saker om diskriminering og seksuell trakassering. Samtidig må offentlig praksis og håndhevsapparater styrkes, slik at diskrimineringsvernet blir effektivt og tilgjengelig for alle. 6.1, 6.2, 6.6, 8.2, 10.7



6.3 Hatkriminalitet

Det er en økende og bekymringsfull normalisering av rasistiske ytringer og holdninger i samfunnet, både i det offentlige rom og på digitale plattformer. Mange med minoritetsbakgrunn trekker seg fra samfunnsdebatten som følge av hets og sjikane, noe som utgjør en trussel mot ytringsfrihet og demokrati. Hatkriminalitet motivert av noens seksuelle orientering, kjønnsidentitet og/eller kjønnsuttrykk har også økt betraktelig de siste årene.

Politiets hatkriminalitetsrapport fra 2023 viser en økning i anmeldelser, særlig motivert av hudfarge og etnisk opprinnelse, men samtidig tyder mørketall og høy henleggelsesrate på svak rettsforfølgelse og manglende tillit til politi og rettsvesen. Når hatkriminalitet ikke lenger eksplisitt prioriteres i Riksadvokatens rundskriv, svekkes innsatsen og rettssikkerheten for utsatte grupper. Dette krever en tydelig politisk og institusjonell forpliktelse for å sikre likebehandling og styrket kompetanse i møte med hatkriminalitet.

Det er etablert et nasjonalt kompetansemiljø innen hatkriminalitet i politiet, som skal bidra til å sikre nødvendig kompetanse på feltet i samtlige politidistrikt. Samtidig viser rapporten «Reporting anti-LGBTQI hate crime to the police: First-hand experiences and reasons for not reporting» fra 2024 at skeive har lav tillit til politiet. Politidirektoratet fremhever viktigheten av tilstrekkelig kompetanse om både hatkriminalitet og kjønns- og

seksualitetsmangfold i handlingsplanen «Mangfold dialog og tillit», men det ser ikke ut til at direktoratet arbeider systematisk med sistnevnte.



6.4 Rasistisk mobbing og trakassering i skolen

Rasistisk motivert mobbing og trakassering utgjør en betydelig andel av henvendelsene vi mottar, og fremstår som et vedvarende problem – særlig i skolekontekst. Mange foreldre melder om tilfeller der barn utsettes for mobbing knyttet til hudfarge, etnisitet eller religiøs tilhørighet, og opplever samtidig at skolens oppfølging er mangelfull. Det gjelder både skolens håndtering av enkeltsaker og skolens systematiske arbeid for å forebygge og avdekke diskriminering. Flere tilfeller peker på en gjennomgående mangel på kunnskap og kompetanse om rasisme i skoleledelse og blant ansatte.

Vi har også mottatt henvendelser om rasistisk motivert vold i skolen, noe som tydelig understreker alvoret og behovet for rask og kvalifisert innsats fra skolens side. I tillegg har vi registrert en økning i henvendelser om digital mobbing og trakassering, særlig via sosiale medier og chatteplattformer.



6.5 Alvorlige menneskerettighetsbrudd og svekket rettssikkerhet ved Trandum utlendingsinternat

Trandum utlendingsinternat, Norges eneste interneringsenhet for utlendinger i påvente av uttransport, har over flere år vært gjenstand for alvorlig og gjentatt kritikk fra nasjonale og internasjonale tilsynsorganer. Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet rapporterer i sin årsrapport for 2024 om vedvarende brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Dette inkluderer rutinemessig og uforholdsmessig bruk av innlåsing, kroppsvitasjoner, og omfattende inngrep i retten til privatliv og kommunikasjon.

En særlig bekymringsfull praksis er gjennomføringen av møter mellom internerte og utenlandske delegasjoner, som etiopiske myndigheter, uten tilstedeværelse av tolk, advokat eller representanter fra norske myndigheter. Dette utsetter internerte for potensiell fare og utfordrer det grunnleggende prinsippet om non-refoulement. Til tross for tidligere rettskraftige domfellelser for brudd på EMK artiklene 3 og 8, har det vært manglende oppfølging og implementering av nødvendige endringer fra norske myndigheter.

Det er særlig bekymringsfullt – og en alvorlig utfordring for rettsstaten – at de som interneres ved Trandum ofte ikke selv har mulighet til å fortelle om sine opplevelser, kreve sine rettigheter ivaretatt eller forstå sine rettslige muligheter. Mange har begrenset språkkompetanse, mangler tilgang på juridisk bistand, og lever i en situasjon preget av frykt og usikkerhet. Dette medfører at systematiske brudd på rettigheter kan pågå uoppdaget og uten konsekvenser, og representerer en alvorlig brist i utlendingers rettssikkerhet i Norge.



6.6 Rett til livssynsutøvelse i offentlige institusjoner

«Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse» sier Grunnlovens §16. I utgangspunktet kan dette anses som en negativ frihet, men når man er i en offentlig institusjon – som et sykehus, et fengsel eller i forsvaret – kan det kreve aktiv tilrettelegging. Tilretteleggingen blir likevel svekket av både manglende kompetanse hos offentlige ansatte og en underutviklet struktur for mangfoldig livssynsbetjening.

På kommunalt nivå har vi lenge hatt et rundskriv (I-6/2009) som understreker ansvaret sykehjem har for å kartlegge religiøse og eksistensielle behov hos beboere og videre kontakte og samarbeide med tros- og livssyns-samfunn om tiltak.⁴⁹ Dette vet vi i praksis blir fulgt opp i varierende grad. Ansatte mangler kompetanse om

hvordan å kartlegge, og resultatet kan bli at det ikke skjer.

På statlig nivå, mangler tilsvarende rundskriv. Derimot kan det være informasjonssider, som Kriminalomsorgen.no.⁵⁰ Likevel fører forbehold som «så langt det er praktisk mulig» i praksis til at terskelen senkes for å avvise tilretteleggingstiltak i en presset hverdag.

Det er lang og god tradisjon for institusjonsprester fra Den norske kirke. De siste årene har i tillegg en mangfoldiggjøring av livssynsbetjeningen vokst frem, med sjelesørgere og livsveiledere fra andre tradisjoner. Deres faktiske tilstedeværelse øker bruken av tilbudet, og deres tilstedeværelse fører til økt bevissthet, kompetanse og trygghet hos ansatte, som igjen gjør det lettere å gjøre kartlegging og tilrettelegging. Tilbudet er dog ikke utbredt, så feltet er fortsatt preget av tilfeldigheter i hvorvidt man kan få sine behov møtt.

Religionsfrihet handler også om mat. I 2023 ble en sak om jødiske innsatte i fengsel som ikke fikk kosher-mat offentlig kjent,⁵¹ og muslimer opplever tilsvarende med halal-mat.⁵² Dette indikerer at norske myndigheter i for liten grad tilrettelegger for kosthold på religiøst grunnlag.

Denne problemstillingen overlapper med retten til religiøs identitet, som gjør seg gjeldende i andre tilfeller hvor borgere er i kontakt med offentlige ansatte, som i barnevern eller domstoler. F.eks. i barnevernsloven har vi fått paragrafer om at det skal tas hensyn til «religiøse bakgrunn i alle faser av saken» (§1-8 og §1-9). I praksis mangler kunnskap og trygghet til å håndtere det godt i barnevernet. Norge er dømt i EMD for mangelfullt hensyn til et barns religiøse identitet i en barnevernssak.⁵³ Dermed er det gode grunner til å konkludere at en stor andel av offentlige ansatte mangler kompetanse og trygghet til å ivareta innbyggers tros- og livssynsfriheter på tilstrekkelig vis.



49 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/i-62009-rett-til-egen-tros--og-livssynsu/id587577/>

50 <https://www.kriminalomsorgen.no/religion.527950.no.html>

51 <https://sti.no/nyheter/det-livssynsapne-samfunn-skal-ikke-stanse-ved-fengselsportene/>

52 <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/17971482/justisministeren-avviser-behovet-for-mer-tilpasset-fengselsmat-for-innsatte-fra-minoritetsreligioner-likestillings--og-diskrimineringsombudet-tar-saken-videre?publisherId=17847468>

53 <https://www.nhri.no/emd-dommer/abdi-ibrahim-mot-norge-ii/>

6.7 Retten til å bo trygt

Alle skal kunne bo trygt, enten de leier eller eier.⁵⁴ Videre følger det av Den europeiske menneskerettskonvensjon at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.⁵⁵ I dagens Norge er det mange som blir fratatt denne rettigheten. Blant de som ikke bor trygt er sexarbeidere som erfarer at straffeloven i praksis kommer inn og setter grenser for menneskerettighetene.

Forutsetningen for at et utleieforhold skal komme inn under straffelovens § 315 første ledd bokstav b er at det er tale om utlån av lokaler mot betaling. Høyesterett har slått fast at for straffeloven av 1902 § 202 at all form for utleie av lokaler omfattes, ikke bare de mer kvalifiserte tilfellene av «bordellvirksomhet».⁵⁶ I realiteten betyr dette at sexarbeidere ikke kan selge sine tjenester i leid leilighet, uten å risikere at utleier blir straffeforfulgt som hallik. Strafferammen for utleier er fengsel i inntil fem år. Utleier kan straffes selv om utleier ikke forsto at det var snakk om prostitusjon, så lenge det er utvist uaktsomhet. I denne type tilfeller trumfer utleiers risiko for straffeforfølgning, leietagers rett til å bo trygt og det vern som følger av husleieloven.

Dersom en utleier mistenker at leietager selger seksuelle tjenester fra leiligheten kan utleier heve leieavtalen på grunn av vesentlig mislighold, og det kan kreves av leieboeren straks flytter ut og leverer husrommet tilbake. I disse tilfellene får ikke leietager anledning til å bo ut oppsigelsestid, og mange opplever å bli kastet ut, men fortsatt være pliktet til å betale leie til utleier har etablert leieforhold med en ny leietager.

Hallikparagrafen treffer så bredt at den enkelte leietager blir stående uten rettigheter som leietager, uten oppsigelsesvern eller mulighet til å bo trygt. En utleier vil kunne straffeforfølges og sexarbeidere vil derfor ikke kunne leie trygt uten å hele tiden ha en overhengende usikkerhet hengende over seg, i forbindelse med at de når som helst kan kastes ut. Kommunen plikter å skaffe egnet bolig personer som ikke selv kan ivareta sine interesser

på boligmarkedet.⁵⁷ Hallikparagrafen vil også komme til anvendelse når utleier er kommune eller bydel.



6.8 Likestilling av gravferdsritualer

Gravferdsloven §1 sier «Gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn». For flere minoriteter er det fremdeles hindre for at det skjer i praksis. Hindrene kan for eksempel være tilknyttet tidspunkt, ritual, søknader, lokaler og selve gravplassen.

For særlig muslimer er det ønskelig at gravlegging skal skje kort tid etter dødsfallet, helst innen ett døgn. Norsk lov sier at det skal skje innen ti dager etter dødsfall, og i praksis tar det erfaringsmessig opp til fem dager. Det er flere praktiske utfordringer knyttet til åpningstider, tining av grav, byråkrati, mv. Mange av disse praktiske utfordringene er det mulig å gjøre mer med, men det varierer hvor god kompetansen og evnen til dette er i alle kommuner.

For hinduer og sikher er det viktig med rituell aske-spredning i rennende vann. Per i dag er det kun lov etter søknad til Statsforvalter og bare på åpent hav eller et øde område. Sikher og hinduer ønsker seg et fast sted for både å spre aske og for å minnes de som har fått sin aske spredt der.

Det er mangel på verdige og egnede seremonilokaler for flere livssynssamfunn. Om hvert enkelt samfunn skal skaffe egne lokaler for dette, vil det både koste mye penger og ta mye plass. I dag må flere minoriteter ha seremonier i gymsaler og andre uegnede steder. Det fins flere offentlige, livssynsåpne seremonirom, men de er få og ofte for små. Det bor likevel religiøse minoriteter i hele Norge. Derfor bør enda flere kommuner få egnede lokaler overhode, og større kommuner og geografiske sentre trenger store seremonirom.

54 Denne rettigheten følger blant annet av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 11 om regel en tilfredsstillende bolig.

55 (EMK) artikkel 8

56 Rt. 2006 s. 1685

57 Sosialtjenesteloven § 15

Til slutt, er det særlig to utfordringer knyttet til selve gravplassene – retning og vigsling. Muslimer, bahá'ier og flere andre ønsker å gravlegges i en spesiell retning. Gravlundene som forvaltes av Den norske kirke er vigslet. For noen er dette problematisk, hvor noen ønsker å velsigne graven i tråd med sin egen tradisjon, og andre i tillegg vil ønske avvigsling. Noe løses med egne felt, andre tilrettelegger for den enkelte grav, mens andre ikke klarer å tilrettelegge. Variasjonen blant kommunene er for stor. Når en person er død, er det for sent. Det må tenkes gjennom og tilrettelegges på forhånd.



6.9 Manglende kjennskap til barnekonvensjonen i kommunene

Kommunen har stor innflytelse over individets livsutfoldelse. Den praktiske etterlevelsen av mange sentrale barnerettigheter er overlatt til kommunene. Blant annet gjelder dette retten til utdanning (artikkel 28). Kommunen skal også respektere og sikre barnets grunnleggende rettigheter til å ikke bli utsatt for diskriminering (artikkel 2), og til å bli hørt i saker som angår dem (artikkel 12).

Særlig viktig er kommunens plikt til å vurdere barnets beste som et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn (artikkel 3 og Grunnloven § 104). Kommunen har et selvstendig ansvar for å overholde og sikre menneskerettighetene, og kan bli holdt erstatningsrettslig ansvarlig ved brudd (HR-2022-401-A avsnitt 46).

Barnekomiteen anbefalte i 2018 at Norge økte sin innsats for å redusere forskjeller mellom kommuner i oppfyllelse av rettighetene i barnekonvensjonen (CRC/C/NOR/CO/5-6 avsnitt 5 og 6). Barnekomiteen har også utgitt flere generelle kommentarer av betydning for kommuner, for eksempel generell kommentar nr. 19 om offentlig budsjettering for realisering av barns rettigheter.

Samtidig viser en undersøkelse fra 2025 at det er manglende kjennskap til barnekonvensjonen i kommunene. Omtrent halvparten av respondentene visste at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov, og har

forrang over øvrig lovgivning ved motstrid. 71 % av respondentene svarte at barnekonvensjonen sjelden eller aldri ble nevnt i rapporter eller politiske forslag. Undersøkelsen viste også at kjennskapet til relevante generelle kommentarer fra Barnekomiteen og Barnekomiteens anbefalinger til Norge var lav. (Kipperberg og Kipperberg «What about us? Children's rights and Local Governance in Norway» (2025)).

Denne manglende kjennskapet til barnerettighetene utgjør en alvorlig trussel mot barns rettsikkerhet i Norge. Det er skjerpene at Norge ikke har ratifisert barnekonvensjonens tredje tilleggsprotokoll, slik at norske barn ikke har klagerett når de mener sine rettigheter krenket. Undersøkelsen viste imidlertid også at respondentene var interessert i å lære mer om barnekonvensjonen, ha tettere samarbeid med ungdomsråd og støttet øremerking av midler til gjennomføring av barnekonvensjonen.



6.10 Manglende rettshjelp for unge innsatte/fanger

Unge innsatte er en særlig sårbar gruppe i fengsel. Dette er også anerkjent av kriminalomsorgen gjennom deres fagstrategi om unge innsatte mellom 18 og 24 år.⁵⁸ Fagstrategien skal sikre tilrettelegging og tilpasning for unge innsatte som er en sårbar gruppe. Unge innsatte i fengsel ikke får tilrettelagt soningen på en måte som sikrer deres rettigheter, og som verner om deres sårbarhet.

Ung rettshjelp erfarer at unge under 25 i fengsel blir utsatt for svært inngripende tiltak fra kriminalomsorgen. Dette gjelder bruk av utelukkelse etter straffegjennomføringsloven § 37, herunder økende bruk av bestemmelsens 9. ledd – som gjelder utelukkelse som følge av bygnings- eller bemanningsmessige forhold. Det er i flere saker snakk om faktisk isolasjon på inntil 22 timer i døgnet. Unge innsatte er særlig utsatt for skadevirkninger ved innlåsing og isolasjon.⁵⁹

Det er svært lang saksbehandlingstid hos fengslene, og flere unge opplever manglende innsikt i hva som skjer i deres fengselssaker. Lang saksbehandlingstid og

58 <https://www.kriminalomsorgen.no/fagstrategi-om-unge-innsatte-og-domfelte-ferdigstilt.6392871-516313.html>

59 Særskilt melding til stortinget om innlåsing og faktisk isolasjon i fengslene (2025)

manglende kontroll over egen sak skaper frustrasjon. Frustrasjon hos unge innsatte kan føre til uheldig atferd. Dette er atferd som kan påvirke de sikkerhetsmessige vurderingene som skal tas for blant annet permisjoner og prøveløslatelse. Kriminalomsorgen må ta hensyn til de unges sårbarhet i den sikkerhetsmessige vurderingen, og vurderingen av reaksjon for hendelser etter strfjl. § 40.

Unge innsatte får svært sjelden et tilpasset innhold i soningen, og det tas ikke hensyn til deres sårbarhet. Dersom ressurs hensyn begrunner økt bruk av utelukkelse, som er særlig inngripende og skadelig for unge innsatte, må de sikre at tilpasning og tilbakeføring skjer gjennom utvidet bruk av utganger (permisjoner, fremstilling, frigang), fotlenke, overføring til lavere sikkerhet og prøveløslatelse. Det må tåles en større sikkerhetsmessig risiko for å sikre at unge innsatte ikke påføres sonings-skader. Når den ressursmessige situasjonen i fengslene ikke bedres, er dette eneste måten å bøte på problemet. Når man samtidig vet at unndragelse/svikt under utganger er svært lav, er det grunn til å senke den sikkerhetsmessige terskelen. Sikkerhet må alltid avveies mot andre hensyn, herunder de store skadevirkningene av isolasjon.



6.11 Bedre ettervern for barnevernsbarn

Ikke alle ungdommer er klare for voksenlivet i det de fyller 18 år. Ettervern etter barnevernloven skal gjøre det lettere for disse å få til en god overgang til voksenlivet, og ettervern kan tilbys frem til fylte 25 år. Formålet er at ungdom som tidligere har hatt tiltak etter barnevernloven skal loses over til andre tjenester for voksne på god måte. I dag er loven så vag at kommunens skjønn og organisering settes til side for hva som egentlig er best for en god overgang til voksenlivet. Ungdommene står i fare for å miste egnede tiltak over natten, bl.a. har ikke barn i fosterhjem et lovfestet krav på å få forlenget fosterhjemstiltak etter fylte 18 år.

Det må være økt fokus på ettervern i barnevernet. I dag er arbeid med ettervern ikke en egen del av barnevernfaget, selv om en ungdom kan ha krav på ettervern i sju år. De som jobber med ettervern, må ha god nok kunnskap om hva voksenlivet egentlig innebærer.

Det offentlige praksis bør endres til at barnevernet må kunne tilby tjenestene ungdom har behov for, slik som tilskudd til husleie og livsopphold. I det ungdommen blir myndig er det i dag altfor mange ungdommer som opplever at de blir presset over til andre instanser i kommunen, noe som kan gi en for brå overgang til voksenlivet som ikke gir godt nok ettervern. På sikt fører dette at unødvendig mange utvikler nye sosiale problemer i de første årene i voksenlivet, selv om det kunne vært forebygget med ettervern.



6.12 Underforbruk av tolk i møte med minoritets-språklige innbyggere

Det å forstå er ikke en statisk tilstand, og heller ikke et enten/eller-spørsmål. En person kan for eksempel beherske hverdagslige ord, men ikke være kjent med at samme ord kan flere betydninger i ulike kontekster. Forståelse kan være påvirket av stress, bakgrunnsstøy, samtalepartnerens dialekt osv. Det er mulig å forstå mesteparten av en ytring, men gå glipp av mer nyanserte deler. Det er heller ikke alltid personer selv vet eller innrømmer at de har misforstått.⁶⁰

Rettslingvistisk forskning viser at personer som ikke forstår en ytring likevel kan gi uttrykk for å forstå, på grunn av stress, respekt for myndighetsutøvelse eller mangel på kjennskap til regler i forvaltningen (for eksempel kan de tro at det vil negativt påvirke deres sak om de uttrykker at de ikke har forstått).⁶¹ Det er spesielt stor fare for dette dersom man kontrollerer forståelse ved å spørre «Forstår du?». En bedre og mer effektiv praksis

60 Pavlenko, Hepford og Jarvis gjennomførte en studie der de undersøkte forståelsen av rettigheter og plikter blant morsmålsbrukere og personer som hadde engelsk som andrespråk. Studien viste at de andrespråksbrukerne som grovt misforsto innholdet, likevel rangerte seg selv som veldig sikre på at de hadde forstått. Pavlenko, A., Hepford, E., & S. Jarvis (2019) An illusion of understanding: How native and non-native speakers of English understand (and misunderstand) their Miranda rights. *The International Journal of Speech, Language and the Law*, 26, 2.3

61 Pavlenko, A. (2024) Language Proficiency as a Matter of Law: Judicial Reasoning on Miranda Waivers by Speakers with Limited English Proficiency (LEP). *Int J Semiot Law* 37, 329–357.

for å kontrollere om innholdet har blitt forstått, er å be personen gjengjette det med egne ord.

Det å forstå rettigheter og plikter ved avhør kan være en spesielt krevende oppgave, siden disse reglene ofte blir formulert på en grammatisk innviklet måte og inneholder flere juridiske begreper. Konsekvensene av å misforstå disse kan være at en person utilsiktet gir avkall på sine rettigheter, for eksempel retten til å ikke forklare seg. Det er derfor vesentlig å sikre en inngående forståelse av disse.

Ved formidling av skriftlig informasjon (for eksempel vedtak eller dom) må man være bevisst på at ikke alle har gode leseferdigheter, og noen vil derfor ikke få bedre forståelse av å se på skriftlig materiale.

Det er viktig at personer som har kontakt med minoritetsspråklige er bevisste på hvordan forståelse fungerer, vet hvordan man best kan kontrollere forståelse og ikke overvurderer denne, og benytter tolk der de ser at forståelsen ikke er fullstendig.



6.13 Bruk av KI i rettsvesenet i kommunikasjon med personer med utilstrekkelige norskkunnskaper

Bruken av kunstig intelligens er i rask vekst i hele samfunnet, inkludert i rettsvesenet og offentlig forvaltning. Flere offentlige etater, blant annet politiet,⁶² eksperimenterer nå med KI-baserte løsninger i kommunikasjonen med minoritetsspråklige borgere og personer med begrensede norskkunnskaper. Selv om teknologien har potensial til å effektivisere enkelte prosesser eller løse språkutfordringer i situasjoner der det er vanskelig å skaffe kvalifisert tolk på kort varsel, er den ikke egnet for å kunne erstatte menneskelige tolker og oversettere.

KI-modeller er avhengige av store mengder kvalitets-sikret data for å fungere godt, men slike datasett finnes i hovedsak kun for et begrenset antall store verdensspråk.

For mange minoritetsspråk finnes det ikke tilstrekkelig språklig data til å sikre pålitelig og presis oversettelse, særlig av fagspråklige tekster. Bruk av slike verktøy i situasjoner som kan få konsekvenser for helse eller rettssikkerhet, kan føre til misforståelser, og i verste fall brudd på grunnleggende rettigheter. I tillegg kan det utfordre regler for personvern.

I tillegg mangler KI-modeller evnen til å forstå kontekst, kulturelle nyanser og ikke-verbal kommunikasjon – elementer som er avgjørende i profesjonell tolkning. KI-drevne verktøy kan være et supplement i enkelte lavrisikosituasjoner, men må aldri brukes som erstatning for mennesker der rettssikkerheten står på spill.



6.14 Manglende rettigheter for flyktninger

Regjeringen ga høsten 2022 en instruks om vurderingen av vilkårene for asyl når en utlending allerede har en permanent tillatelse eller en tillatelse som kan gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Instruksen fastslår at når en utlending har en slik tillatelse, og det derfor ikke foreligger noen umiddelbar fare for uttransportering, vil vedkommende som et utgangspunkt ikke kvalifisere for flyktningstatus selv om øvrige vilkår for flyktningstatus er oppfylt. Dette er en feilaktig innskrenkning av Flyktningkonvensjonen. Personer som oppfyller vilkårene for å få flyktningstatus har rett til beskyttelse, med de rettigheter dette innebærer. På bakgrunn av dette fremmet NOAS domstolsprosjekt saken for domstolen. Lagmannsretten konkluderte med at instruksen var i strid med Flyktningkonvensjonen. Dommen er i skrivende stund ikke rettskraftig.



62 Ref. Prosjektet Tverrfaglig effektiv kommunikasjon ved Politiet. <https://www.offentligservice.no/effektiv-tverrspraaklig-kommunikasjon-i-politi-et-et-viktig-skrutt-mot-inkludering.6706972-409725.html>

6.15 Statsløses stilling i Norge

Statsløse i Norge uten oppholdstillatelse er rettighetsløse og uten noen stat de kan returnere til. Norge bryter FN-konvensjon om statsløse.

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har gjentatte ganger kritisert Norge for å ikke etterleve FNs konvensjon om statsløses stilling av 1954, senest i rapport fra 2024.⁶³ Kritikken går på at norsk lovgivning og praksis på flere områder er i strid med konvensjonen som Norge er tilsluttet. Det er ingen definisjon på statsløshet i norsk lovgivning og Norge mangler en egnet prosedyre for å identifisere hvem som er statsløse. UNHCR anbefaler at norske myndigheter innfører en prosedyre for tidlig identifisering av statsløse og oppholdstillatelse for statsløse som er ureturnerbare.

Dagens regelverk inneholder en mulighet for opphold på humanitært grunnlag «ved praktiske hindringer for retur som utlendingen ikke selv rår over»⁶⁴. Denne prosedyren er imidlertid ikke tilstrekkelig for å svare ut statsløses rettigheter etter konvensjonen. Den har alvorlige mangler og er ineffektiv. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), som også har kommentert statsløses stilling i Norge, har uttalt at «norsk forvaltningspraksis bør presiseres for å sikre disse rettighetene.»⁶⁵ NIM har sendt brev til Utlendingsnemnda hvor de redegjør for behovet for nye retningslinjer for å sikre statsløses rettigheter.⁶⁶

Norge bør etablere en særskilt statsløshetsvurderingsprosedyre, slik at ureturnerbare statsløse identifiseres, gis en oppholdstillatelse og integreres i samfunnet tidlig – istedenfor å havne i en mangeårig limbo-situasjon, slik de risikerer i dag.

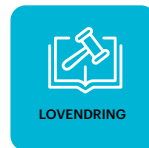


6.16 Manglende høring av barn i utlendingsforvaltningen

Barns rett til å bli hørt er forankret i FNs barnekonvensjon artikkel 12, som slår fast at barn har rett til å uttale seg i alle saker som angår dem. Denne rettigheten er grunnleggende i vurderingen av barns beste, spesielt når barnets interesser veies mot innvandringsregulerende hensyn.

Det har vært en langvarig utfordring at myndighetene ofte ikke hører barn i utlendingssaker. Når det gjelder utvisningssaker har Fafo⁶⁷, NOAS, Norsk Folkehjelp og Redd Barna⁶⁸, fremhevet behovet for at barn selv bør få mulighet til å uttale seg muntlig, enten direkte til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda, eller gjennom en uavhengig talsperson. En slik ordning bør forskriftsfestes, slik at barns rett til å bli hørt sikres i lovverket.

NOAS skrev i 2025 en rapport om barnets beste i familie-gjenforeningssaker med en gjennomgang av 25 saker fra utlendingsforvaltningen.⁶⁹ Gjennomgangen viste at for få barn høres i disse sakene til tross for en hovedregel om at barn skal tilbys muntlig samtale.⁷⁰



6.17 Funksjonshemmedes menneskerettigheter må sikres i praksis

Norge har ratifisert, men ikke inkorporert, FNs konvensjon for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Konvensjonen understreker prinsippet om likhet for loven, og funksjonshemmedes rett til rettslig handleevne. Høsten 2025 ble det fremmet

63 [Statelessness in Norway 9 facts with recommendations from UNHCR - Norway | ReliefWeb](#)

64 Se utlendingsforskriften § 8-7: Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) - Lovens § 38. Oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning t... - Lovdata

65 [Behov for retningslinjer for å sikre statsløses rettigheter- Norges institusjon for menneskerettigheter](#)

66 [Innspill til retningslinjer om returhindringer til hjemlandet på grunn av statsløshet i saker etter utlendingsloven § 38 – Norges institusjon for menneskerettigheter](#)

67 <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/om-horing-av-barn-i-utvisningssaker>

68 NOAS_Barnets-beste_rapport_WEB.pdf https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/03/NOAS_Barnets-beste_rapport_WEB.pdf

69 NOAS_2025_Barnets_beste_i_familiegjenforeningssaker.pdf https://www.noas.no/wp-content/uploads/2025/04/NOAS_2025_Barnets_beste_i_familiegjenforeningssaker.pdf

70 Se utlendingsforskriften § 17-5: Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) - Kapittel 17. Saksbehandling - Lovdata

forslag om å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven.⁷¹ [EV1] Et sentralt poeng er den signalverdien en inkorporasjon i menneskerettsloven vil gi både rettslig og politisk. Det er flere av FNs kjernekonvensjoner som er inkorporert i menneskerettsloven, herunder blant annet FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og barnekonvensjonen.

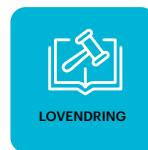
Det er godt dokumentert at kommunenes selvråderett medfører kommunale forskjeller i tjenestetilbudet til personer med funksjonsnedsettelse. Det varierer fra kommune til kommune i hvor stor grad rettighetene etter konvensjonen er reelle. Eksempelvis er praksis rundt bruk av tvang og makt overfor mennesker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

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

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

rettigheter mener at vergemålsinstituttet bør avvikles, og erstattes med et system for beslutningsstøtte.

Arbeiderpartiregjeringen har besluttet å utarbeide lovforslag om å inkorporere CRPD i menneskerettsloven.⁷² Per i dag er lovforslaget enda ikke fremmet, og derfor ikke stemt over i Stortinget. Regjeringen sier de vil fremme dette til høsten, og det vil da behandles i neste stortingsperiode.



6.18 Mangelfullt og diskriminerende helsetilbud til transpersoner

Det offentlige behandlingstilbudet for transpersoner i Norge er i dag sentralisert, lite tilgjengelig, og preget av manglende tillit hos brukergruppen. Nåværende praksis ved Nasjonal behandlingstjeneste for kjønnsinkongruens er ikke i tråd med internasjonale standarder som ICD-11 og SOC-8. Spesielt ikke-binære, nevrodivergente personer og personer med høy BMI oppgir å bli forskjellsbehandlet av tjenesten.

Både barn og voksne skal ha tilgang på et tilstrekkelig behandlingstilbud. Behandlingstilbudet for barn har nå blitt omdefinert som utprøvende, etter publiseringen av Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenester (Ukom) sin rapport «Pasientsikkerhet for barn og unge med kjønnsinkongruens» fra 2023. Denne rapporten er av flere organisasjoner på feltet blitt beskrevet som å være preget av feil, emosjonelt ladet terminologi, manglende/selektiv bruk av referanser og kilder, anbefalinger i strid med nasjonale og internasjonale standarder og manglende inkludering av representanter for målgruppen.



71 Prop. 162 L (2024-2025) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-162-l-20242025/id3116949/>

72 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arbeiderparti-regjeringens-politiske-prioriteringer/id3086704/>

6.19 Brudd på intersexpersoners rett til medbestemmelse

Intersexpersoner utsettes trolig fortsatt for behandling som ikke er medisinsk nødvendig. Utredningen «Law and Intersex in Norway: Challenges and Opportunities» anbefalte i 2019 å sikre at behandling som ikke er medisinsk nødvendig utsettes til vedkommende selv kan ta del i avgjørelsen. Denne rapporten har ikke blitt fulgt opp i form av forslag til lovendringer, og det er heller ikke tilgjengelig informasjon om at den har medført endringer i praksis.



6.20 Manglende mulighet for ikke-binære til identifikasjon i offisielle dokumenter

Ikke-binære lever i dag uten mulighet for ID-papirer som reflekterer deres kjønn, noe som begrenser deres rett til identifikasjon og livsutfoldelse. Flere land har innført en tredje juridisk kjønnskategori, for å sikre anerkjennelse og rettigheter for ikke-binære.



6.21 Eldres menneskerettigheter

Man kan ikke søke på brukerstyrt personlig assistanse (BPA) etter 67 år, men om man har innvilget BPA før fylte 67 år, så beholder man rettigheten etter fylte 67 år. Ved en slik aldersgrense har ikke eldre samme rett til en nødvendig tjeneste som andre.

Andre og tilsvarende menneskerettighetsbrudd overfor eldre er:

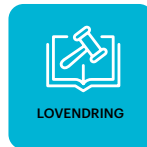
Kommunenes muligheter for å få statlig refusjon for særlig ressurskrevende brukere opphører ved 67 år. Det kan medføre dårligere tjenester for brukere over 67 år.

Kommunenes praksis når det gjelder helsehjelp til eldre er svært ulik, for eksempel viste Riksrevisjonens rapport fra våren 2024 at mange kommuner ikke har tilstrekkelig kompetanse og tilbud innen rehabilitering. Dette vil ramme eldre ekstra hardt, fordi ofte vil da yngre bli prioritert.

Sprikende praksis kommunene imellom gjelder også på andre felt, slik at det er ulik tilgang på helsehjelp avhengig av hvor du bor. Det er brudd på retten til lik tilgang til helsetjenester.

Noen kommuner og DPS'er opererer med øvre aldersgrense for psykisk helsehjelp. Det kan bety at eldre ikke får den hjelp og behandling de har behov for.

Eldre som flytter fra eget hjem til sykehjem mister ofte tilbud de har hatt rett på og fått innvilget, for eksempel hjelpemidler, fysioterapi, dagaktivitet m.m. Tanken er at dette skal dekkes av sykehjemmet, men vi vet at det altfor ofte ikke er tilfellet. Det må innføres enkeltvedtak på tjenester i sykehjem, på lik linje med om du bor hjemme eller i omsorgsbolig.



6.22 Klimaendringene truer menneskerettighetene

Den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) gjelder som intern norsk rett med høyere rang enn formell lov.⁷³ I klimasøksmålet⁷⁴ var et av spørsmålene Høyesterett i plenum tok stilling til, om visse utvinnings-tillatelser etter petroleumslovens § 3-3 innebar brudd på EMK artikkel 2 (retten til liv) og EMK artikkel 8 (retten til privatliv) fordi petroleumsutvinning bidrar til utslipp av CO₂, som bidrar til global temperaturstigning, anerkjent som et eksistensielt problem. Høyesterett konkluderte med at det ikke forelå konvensjonsbrudd. Avgjørelsen er klaget inn for Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMD) og er fortsatt til behandling.

73 Grunnloven § 92, menneskerettighetsloven § 3

74 HR-2020-2472-P

Siden Høyesteretts dom i 2020 har klimajussen utviklet seg betydelig. I april 2024 avsa EMD dom mot Sveits som ble dømt for brudd på EMK artikkel 2 og 8.⁷⁵ Retten fant at staten ikke i tilstrekkelig grad hadde gjennomført tiltak for å forhindre at eldre kvinner får sin rett til liv og livsutfoldelse krenket pga. temperaturstigningene.

I Nederland,⁷⁶ Belgia,⁷⁷ Frankrike,⁷⁸ Tyskland⁷⁹ og England⁸⁰ har også miljøorganisasjoner fått vesentlige medhold i klimasøksmål i landenes øverste domstoler. I flere av avgjørelsene bygger domstolene på EMK.

I Norge verserer søksmål knyttet til gyldigheten av vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) for tre petroleumsfelt, jf petroleumslovens § 4-2 på grunn av eventuell mangelfull konsekvensutredning av forbrenningsutslipp.⁸¹

Siste skritt i utviklingen er International Court of Justice (ICJ) sin rådgivende uttalelse fra 23. juli 2025 om staters ansvar for klimaendringer.⁸² ICJ uttrykker enstemmig at «the human right to a clean, healthy and sustainable environment is therefore inherent in the enjoyment of other human rights. The Court thus concludes that, under international law, the human right to a clean, healthy and sustainable environment is essential for the enjoyment of other human rights» (para. 393). ICJ påpeker følgelig en sammenheng mellom menneskerettigheter og folkerettslige miljørettslige forpliktelser.⁸³

Disse folkerettslige forpliktelsene inkluderer konkrete handlings- og unnlatesplikter for å redusere og begrense virkningene av skadelige klimagassutslipp.

ICJ konkluderer med at brudd på folkerettslige miljørettslige forpliktelser anses som folkerettsbrudd som etter omstendighetene vil kunne utgjøre grunnlag for mellomstatlig erstatningsansvar.

Advokatforeningen peker på at rettsutviklingen understreker behovet for å utvikle rettslige virkemidler (lovgivning og forvaltningspraksis) som i større grad enn i dag er egnet til å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser på dette området.

Manglende oppfyllelse av Norges forpliktelser på dette området vil også kunne medføre krenkelse av nordmenns menneskerettigheter på en måte som etter omstendighetene kan forfølges rettslig, nasjonalt og internasjonalt. På bakgrunn av ICJs rådgivende uttalelsen nevnt over er det også nå en reell mulighet for at Norge kan bli saksøkt i den internasjonale domstolen i Haag.

Økt effektivitet og gjennomføringsevne i oppfyllelsen av internasjonale klima- og miljøforpliktelser generelt bidrar til å redusere denne risikoen.



75 Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland App. no. 53600/20

76 Supreme Court of the Netherlands (Civil Division), No 19/00135, Urgenda v The Netherlands,

77 French Speaking Court of First Instance of Brussels (Civil Section) NZNJ Klimaatzaak v Kingdom of Belgium & Others, 17 June 2021,

78 Paris Administrative Court, Notre Affaire à Tous and Others v. France, 3 February 2021

79 Neubauer, et al. V. Germany Federal Constitutional Court Order of 24 March 2021

80 R (on the application of Finch on behalf of the Weald Action Group) (Appellant) v Surrey County Council and others (Respondents) [2024] UKSC 20 (Finch)

81 TOSL-2023-99330, behandles av Borgarting lagmannsrett i uke 37, 2025

82 Advisory opinion of the International Court of Justice (ICJ) of 23 July 2025

83 Det rettslige grunnlaget for folkerettsbrudd knyttet til klimagassforpliktelser baserer ICJ på blant annet United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC, 1992), Kyoto protokollen (1997) og Paris avtalen (2015).

7

Sikkerhet for personer og eiendom –

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

7.1 Rettssikkerhet for barn i væpnet konflikt må styrkes

I 2019/20 nektet regjeringen flere norske kvinner med barn bistand med å komme til Norge. De var internert av kurdiske selvstyremyndigheter i Nordøst-Syria som følge av væpnet konflikt med IS og andre væpnede grupper. Fortsatt skal det befinne seg en norsk gutt i disse leirene hvor mor ikke ønsker å bli repatriert. Behandlingen av sakene om bistand til norske barn i væpnet konflikten viser at rettssikkerheten deres på må styrkes.

Selv om man ikke har rett på bistand fra norske myndigheter etter utenrikstjenesteloven, må avslagene om bistand ikke være vilkårlige. I 2022 konkluderte Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i storkammer med at Frankrike hadde brutt sine konvensjonsforpliktelser etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) 4. tilleggsprotokoll artikkel 3, andre ledd om rett til innreise til eget territorium overfor to franske kvinner og deres tre barn som hadde bedt om å bli repatriert fra leire i Nordøst-Syria. Selv om EMD mente at det ikke forelå noen generell plikt til å repatriere franske borgere etter denne bestemmelsen, mente de likevel at bestemmelsen var brutt i dette tilfellet siden det forelå ekstraordinære omstendigheter hvor de franske kvinnene med deres barn var overlatt i en situasjon som kunne sammenlignes med eksil. Frankrike ble dømt fordi saksbehandlingen av forespørselen om repatriering ikke var tilfredsstillende og derfor ga for dårlig vern mot vilkårlighet og forskjellsbehandling.

29. august 2024 ble danske myndigheter pålagt av dansk Høyesterett å repatriere et dansk barn fra Syria sammen med sin mor som ikke er dansk statsborger. I denne saken kom dansk Høyesterett til at statene også kan ha en plikt til å gi bistand til evakuering av egne borgere etter EMK i enkeltsaker. Dommen i dansk Høyesterett understreker at danske myndigheter etter EMK hadde en plikt til å sikre at barnets rett til innreise var reell, noe de mente den ikke var i den konkrete saken så lenge barnet ikke kunne

returneres sammen med mor som ikke var dansk statsborger. Høyesterett gjør også en selvstendig vurdering av barns rett til innreise til Danmark uavhengig av situasjonen for mor.

Hovedansvaret for bistand til nordmenn i utlandet er tillagt utenrikstjenesten ifølge utenrikstjenesteloven. Siden norske myndigheter ikke har jurisdiksjon over egne borgere i utlandet, er det ikke et rettslig krav på konsulær bistand. Som påpekt over, må saksbehandlingen av forespørsler om bistand likevel ikke være vilkårlig.

Uttalelsene fra den forrige regjeringen i 2019/2020 om at det ikke var aktuelt å hjelpe disse menneskene tydet på at det var politiske hensyn som gjorde at myndighetene den første tiden ikke ville bistå norske kvinner med barn i leirene i Nordøst-Syria å komme til Norge. Vi kan heller ikke se at det er gjort en individuell vurdering av situasjonen for de norske barna som er, og fortsatt er, internert i Syria i tråd med høyesterettsdommen fra Danmark. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om saksbehandlingen av alle konsulærsaker om repatriering av norske borgere fra Nordøst-Syria har vært forsvarlig.



7.2 Rettssikkerhetsutfordringer ved ekspropriasjon

Norsk lovverk er i utgangspunktet ment å sikre en rekke rettigheter for den som blir part i en ekspropriasjonsprosess, særlig på grunneiersiden. Foruten saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og oreigningsloven, skal rettssikkerheten ivaretas gjennom retten til advokatbistand (og øvrig sakkyndigbistand) på alle trinn i saken.

Det eksisterer jevnlig en betydelig maktforskjell mellom eksproprianten og ekspropriaten. Det er bakgrunnen for bestemmelsene om at eksproprianten skal dekke ekspropriatens nødvendige omkostninger.

Eksproprianter som forsøker å gjennomføre grunnerverv både uavhengig av reguleringsprosess og før formelle ekspropriasjonsvedtak er fattet utfordrer rettssikkerheten til grunneier.

Maktbalansen mellom grunnerverver og grunneier er skjev, der grunnerverver gir beskjed om at her vil det

måtte avstås grunn uavhengig av om grunneier ønsker det eller ikke. Dette skaper et press på grunneier om å inngå avtale, ofte uten å være opplyst om adgangen til å innhente juridiske eller landbruksøkonomiske vurderinger.

Det er mange eksempler på at grunneier ikke får tilstrekkelig informasjon om sine rettigheter i forbindelse med avståelse, herunder retten til å få dekket juridisk bistand. Ekspropriaten har som regel ikke kunnskap om dette på forhånd. Videre kjenner ikke ekspropriaten prinsippene for utmåling av erstatning, noe som gjør at han eller hun ikke har mulighet til å kontrollere om det gis riktig erstatning etter Grunnloven § 105.

Forslaget til endringer i plan- og bygningsloven i Prop 115 L (2024-2025) gjør at denne problemstillingen kan få betydning i enda større omfang enn i dag. Der legges det opp til at private utbyggere i langt større grad enn i dag skal kunne få tillatelse til å gjennomføre ekspropriasjon på egen hånd, uten vanlig prosess i kommunen. En privat utbygger, som må bekoste både selve grunnervet og hele prosessen rundt av egen lomme, har neppe sterkere insentiver til å ivareta grunneiernes rettssikkerhet enn hva det offentlige har i dag.

Forslaget fra høringsnotatet om å utvide ekspropriasjonsadgangen fra 10 til 30 år etter planvedtak, er heldigvis ikke videreført i departementets forslag. Dette illustrerer imidlertid en utfordring som ligger i langvarig båndlegging. Etter systemet i plan- og bygningsloven kan arealer båndlegges i svært lang tid, uten at grunneier har mulighet til å få erstatning. Ved for eksempel store infrastrukturtiltak som E16 mellom Kløfta og Kongsvinger, båndlegges store områder som mulige traséer. Selv om igangværende bruk av eiendommene kan fortsette, krever ofte en naturlig utvikling av eiendommer at det gjennomføres søknadspliktige tiltak. Dette er svært aktuelt for jordbruket, der krav og pålegg fra storsamfunnet gjør det nødvendig med om- og nybygging av driftsbygninger. Grunneier blir dermed i praksis stilt overfor valget mellom å drive eiendommen sin videre, eller å risikere, dersom det blir gitt tillatelse til tiltak, ikke å få igjen investeringene sine dersom eiendommen skulle ende med å bli ekspropriert. Dagens rettstilstand mangler effektive virkemidler for grunneiere til å fri seg fra båndlegging som enten har vart for lenge, eller i realiteten ikke lenger er aktuell.

Økt kompetanse innenfor grunnerv og grunneiers rettigheter, særlig for mindre aktører som små kommuner, vil bidra til økt rettssikkerhet for grunneier og bedre etterlevelse av Grunnloven § 105. Videre bør grunneiers rettigheter ved langvarig båndlegging styrkes.



7.3 Økende bostedsløshet og mangel på egnede boliger

Stadig flere i Norge mangler et stabilt og godt sted å bo. Etter en periode med forholdsvis lav bostedsløshet, peker nå alle piler oppover i en urovekkende fart. Bruk av midlertidige botilbud har økt med over 60 % på tre år, og Husbanken anslår at det i dag er 4700 bostedsløse i Norge.^{84 85}

Riksrevisjonen fastslo i en rapport fra 2025 at bostedsløshet blant personer med alvorlig samtidig rus- og psykisk lidelse er et stort og økende problem.⁸⁶ Det er stor mangel på egnede boliger, og denne gruppen nedprioriteres systematisk ved tildeling av kommunale boliger. Mange har behov for omfattende oppfølging i tillegg til et sted å bo, men får ofte ikke utløst bistanden de trenger fra det offentlige.

Dette reflekterer våre erfaringer fra saksbehandlingen i Gatejuristen. Flere og flere mangler et godt og egnet botilbud, og som blir boende på gata eller i uforsvarlige situasjoner. Mange kommuner med pressede kommunebudsjetter evner ikke å oppfylle sine plikter, heller ikke de lovpålagte. Utviklingen bekymrer, og utgjør et stort rettssikkerhetsproblem. Det er også en trussel for Norges oppfyllelse av menneskerettighetene, som påpekt av Norges Institusjon for menneskerettigheter (NIM).⁸⁷

Som følge av manglende tilbud, er det tendenser til at det offentlige i større utstrekning benytter seg av private tilbydere for å tilby for eksempel midlertidige botilbud. Disse er ikke direkte underlagt forvaltningsrettslige regler, og det kan føre til at kravene til forsvarlig

84 <http://www.ssb.no/statbank/sq/10110639>

85 [Husbankens årsrapport 2024.pdf](#)

86 [Myndighetene svikter en sårbar gruppe](#)

87 [En rett til et forsvarlig botilbud for deg og dine – Norges institusjon for menneskerettigheter](#)

saksbehandling kommer under press. Det finnes eksempler på dette i saker der private tilbydere avviser eller utestenger personer, uten mulighet til kontradiksjon og uten klageadgang.



7.4 Ivaretagelsen av enslige mindreårige asylsøkere

Norge har i 20 år mottatt kritikk fra FN-organer, i hovedsak FNs barnekomite, for omsorgstilbudet som gis til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Bakgrunnen for dette er at Norge forskjellsbehandler denne gruppen barn. Mens enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og norske barn uten forsvarlig omsorg fra foreldre blir tatt hånd om av barnevernet, har utlendingsforvaltningen ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år. Dette innebærer at disse barna ikke mottar like god oppfølging og omsorg som de som er under barnevernets omsorg.

Norges institusjon for menneskerettigheter og UNICEF Norge understreker at dette er en forskjellsbehandling som er i strid med FNs barnekonvensjon. Enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge er særlig sårbare, og barn mellom 15 og 18 år har rett til samme oppfølging og omsorg som andre barn i Norge.



7.5 Digitalt utenforskap og manglende tilgang på BankID

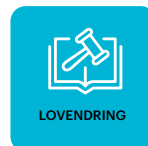
Digitalt utenforskap har blitt et økende problem i takt med digitaliseringen av offentlige og private tjenester. Tilgang til sikker elektronisk ID, som BankID, har blitt en grunnleggende forutsetning for å kunne utøve rettigheter og plikter i samfunnet. Dette innebærer at eID fungerer som inngangsbilletten til rettssikkerhet, og uten slik tilgang risikerer sårbare grupper å falle utenfor rettsstatens beskyttelse. Eldre, personer med funksjonsnedsettelse, utenlandske arbeidstakere, flyktninger uten pass og personer som bistås av verge er særlig utsatt. Disse

gruppene møter ofte strenge krav til identifikasjonsdokumenter, og mange opplever at de ikke kvalifiserer for BankID selv om de kan legitimere seg tilstrekkelig for banktjenester.

Utfordringene forsterkes av at det er private banker som utsteder BankID, og bankene har ingen plikt til å utstede eID. Avslag gis ofte uten begrunnelse, og det finnes ingen mulighet for å få avslaget prøvd for domstolene. Dette skaper en uoversiktlig og uforutsigbar praksis, hvor mange mister muligheten til å delta i grunnleggende samfunnsfunksjoner. Manglende tilgang til BankID fører til utestengelse fra viktige offentlige tjenester som NAV, HelseNorge og digitale søknadsprosesser. Spesielt unge kan oppleve sosialt utenforskap når de ikke kan benytte tjenester som Vipps på lik linje med sine jevnaldrende.

De digitale fullmaktsløsningene det offentlige tilbyr er ofte utilstrekkelige og kompliserte. Pårørende må i stor grad bruke personens egen BankID for å bistå, noe som er uheldig og kan svekke rettssikkerheten. Fullmektiger etter fremtidsfullmakt møter også utfordringer, både i møte med offentlige instanser og tredjeparter som banker og forsikringsselskaper. Dette innebærer en svekket rettssikkerhet for personer som er avhengig av å bli representert ved en fullmektig, og problemstillingen er særlig relevant for personer med funksjonsnedsettelse.

Diskrimineringsnemnda har konkludert med at staten ikke bryter diskrimineringsforbudet, men praksis viser at mange faller utenfor. NFU har påpekt at staten ikke har sikret at digitale tjenester er tilgjengelig på lik linje for alle, og den nye uttalelsen fra nemnda underbygger problematikken ved å fraskrive staten et overordnet ansvar for digital tilgjengelighet.



LOVENDRING



UTREDNING AV
PROBLEMSTILLING



ENDRING AV
OFFENTLIG PRAKSIS



ØKT KOMPETANSE
I FORVALTNINGEN

7.6 Vold i nære relasjoner

Vold i nære relasjoner rammer også eldre. Eldre som utsettes for slik vold kan ha mindre ønske om å varsle, fordi de på ulike måter er avhengige av den som utøver volden. I tillegg kan det være utfordringer knyttet til kognitiv svikt som gjør at de ikke makter å si fra.

I Helse- og omsorgstjenestelovens § 3-3 a står det: «Kommunen skal ha særlig oppmerksomhet rettet mot at pasienter og brukere kan være utsatt for, eller kan stå i fare for å bli utsatt for, vold eller seksuelle overgrep. Kommunen skal legge til rette for at helse- og omsorgstjenesten blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep.».

Bufdir har utviklet TryggEst-modellen som ca. 100 kommuner nå har tatt i bruk. Det må være et krav om at alle kommunene skal ta i bruk TryggEst-modellen, slik at eldre (og andre voksne utsatte) får lik tilgang til hjelp uavhengig av hvilken kommune de bor i.

Tilbakemeldinger fra ansatte i helsetjenestene og erfaringer fra TryggEst-prosjektet i kommunene, viser at mange opplever at jussen er komplisert. Det er særlig stor usikkerhet rundt meldeplikt og avvergingsplikt. Mange opplever balansen mellom taushetsplikt og melde- og avvergingsplikt som vanskelig. Det utfordrer

rettsikkerheten til voldsutsatte, og det vanskeliggjør både forebygging og avdekking av vold i institusjon, i nære relasjoner og i samfunnet øvrig. I tillegg er det en utfordring at den voldsutsatte selv frykter sanksjoner ved å melde ifra. Dette gjelder også for pårørende. En ønsker gjerne at volden skal ta slutt, men om den som utøver volden står deg nær ønsker du ikke vedkommende straffet.

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





8

Effektiv og rettferdig implementering og håndheving av reguleringer

–

World Justice Project vurderer også i hvilken grad reguleringer iverksettes og håndheves på en effektiv og rettferdig måte. Vurderingene som gjøres under denne faktoren tar ikke stilling til hvilke aktiviteter som reguleres eller hvilket omfang av reguleringer som anses passende, det undersøkes utelukkende hvordan gjeldende reguleringer er iverksatt og håndhevet. I praksis er dette punktet en særlig gjennomgang av forvaltningens praksis. I World Justice Project dreier undertemaene seg om å se på hvorvidt reguleringer håndheves uten upassende innblanding, som for eksempel bestikkelser, om saksbehandlingen gjennomføres uten unødvendige forsinkelser og etter rettferdige prosesser, og om myndighetene avstår fra å ekspropriere uten en lovlig prosess og adekvat kompensasjon.

8.1 Håndheve forbudet mot forkynning i opplæringen

Den 1.8.2024 trådte den nye Opplæringsloven i kraft. Paragraf 14-5 lyder som følger: «Forbud mot forkynning: Opplæringa skal ikkje vere forkynnande».

Til tross for dette har Utdanningsdirektoratet (i en presisering om skolegudstjenester) og en rekke ledende politikere (deriblant statsråd Kari Nessa Nordtun og stortingspresident Masud Gharahkhani) slått fast at den mest utbredte forkynnelsen som foregår i norsk skole – skolegudstjenestene – er tillatt.

Det er viktig å presisere at det ikke er omstridt hvorvidt skolegudstjenester er forkynnelse. Dette er klart uttrykt fra Den norske kirke: «En skolegudstjeneste er per definisjon trosutøvende og forkynnende».

Human-Etisk Forbund har etterspurt hvilken juridisk gyldig unntaksbestemmelse fra lovforbudet direktoratet og politikerne baserer standpunktet sitt på, men har ikke fått noe tilfredsstillende svar. Årsaken er at det ikke finnes noen slik unntaksbestemmelse. Se mer inngående argumentasjon her.

Human-Etisk Forbund mener følgelig at den eneste mulige konklusjonen er at skolegudstjenester er forbudt i opplæringen. Dette er en konklusjon man burde komme fram til uavhengig av hva man måtte mene om saken politisk. Et lovforbud er et lovforbud.

Det bekymrer oss at Utdanningsdirektoratet, statsråden og andre politikere sier at noe er tillatt, når det eksplisitt er forbudt. Det har de ikke mandat til. Vi mener de setter seg over loven og handler i strid med rettsstatsprinsippene.

Dette er en uheldig utvikling i en tid hvor flere land i Europa og Amerika har fått statsledere med autoritære trekk.



8.2 Lite effektiv gjennomføring av regulering for leietakere

Når kompetansen svikter så vil gjennomføringen av reguleringen også bli skadelidende. Mangelfulle skriftlige vedtak, unnlattelse av skriftlighet og muntlig beskjeder fra forvaltningen samt manglende nedtegnning av publikumshenvendelser fører ikke bare til at offentlig myndighetsutøvelse ikke er etterprøvbart. Det gjør også at den samme myndighetsutøvelsen blir ineffektiv og uensartet.

For leieboere så vil dette i all hovedsak gjelde deres kontakt med kommunale organer. Den stadig vanskeligere situasjonen på leiemarkedet gjør at problemene for leieboere blir forsterket.

Det er også her et spørsmål om kompetanse hos saksbehandlere. De kommunale organer som forvalter kommunale boliger og regelverk i forhold til tildeling, vedlikehold, organisering og administrasjon, og økonomiske ytelser knyttet til bolig og husleie, må være de som kan regelverket og saksbehandler i tråd med dette. Dette krever en grundigere skolering og kontinuerlig faglig oppfølging av kommunens organer, bydelene kontorer og NAV-kontorene for å forsterke forvaltningens kompetanse.

Boligsosialloven ble satt i kraft 1. juli 2023 og gir et felles regelverk for en fungerende boligsosial innsats, med enkeltvedtak (rettigheter og forpliktelser for enkeltpersoner), som blir gjenstand for klagebehandling og tilsyn fra Statsforvalter. Boligsosialloven er ikke en rettighetslov i form av at den påfører noen reelle forpliktelser som tjenestemottakerne kan forlange å få med loven i hånd. Forslaget medfører ikke noen materiell endring for brukerne, men den kan medføre en endring i forhold til saksbehandling og klageadgang. Fordelen med forslaget, å gi kommunens boligsosiale tjenester et saksbehandlingsmessig rammeverk, er dermed samtidig forslagets ulempe, ved at forslaget fremstår som et instrument til nytte for kommunens saksbehandling og ikke til nytte for tjenestemottakere av de boligsosiale tjenestene.

Gatejuristen har funnet at de færreste av kommunene er i gang med å bruke loven, og flere mangler ressurser og rutiner for å følge den opp. Kommunene ser ut til å ha fått loven i fanget uten særlig opplæring eller ressurser til å følge opp og forvalte den. Det er vanskelig å få vedtak, og kommuner bruker lang tid på å behandle søknader. Få vanskeligstilte kjenner til loven og rettighetene den gir dem.

Som Gatejuristens undersøkelse⁸⁸ illustrerer, er det imidlertid nødvendig med rask, målrettet innsats for å forhindre at loven ender som en «papirlov» uten reell betydning. Det er behov for øremerkede ressurser til implementering av loven, en faglig veileder til kommunene, rettighetsinformasjon til vanskeligstilte etter loven, og en statlig tilsynsordning. Først da vil boligsosialloven kunne være en del av løsningen i møtet med den økende bostedsløsheten, og utfordringene Norge står overfor på boligfeltet fremover.



8.3 Manglende rettsikkerhet og lovforståelse i helseretten – spørsmål om helsehjelp

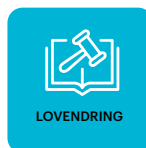
Helserett er et viktig felt som har betydning for alle, med svært mange (og viktige) rettigheter. Særlig viktig er spørsmålet om pasienten har fått forsvarlig/nødvendig helsehjelp etter en individuell vurdering.

Hva som utgjør forsvarlig helsehjelp, er en rettslig standard. Det er vanskelig for pasienter å vite om de har fått forsvarlig helsehjelp. Dette gjelder både ift. kvaliteten på tjenesten, men også spørsmålet om man har rettskrav på en spesiell type medisin eller behandling. Dette er enkeltvedtak av potensielt enorm betydning for pasienten og hans pårørende. I ytterste konsekvens kan det handle om liv og død. Det er helsetjenesten som fatter disse vedtakene. Forvaltningsloven gjelder for tjenesten (jf. Helse- og omsorgstjenesteloven § 5, pasient- og brukerrettighetsloven § 2-7, Helse- og omsorgstjenestelovens § 2-2 m.m).

Erfaring viser at tjenesten ofte forsømmer sin veiledningsplikt og heller ikke opplyser om klagerett. Det finnes mange eksempler på at det ikke gjøres adekvate individuelle vurderinger i vedtakene.

Tjenesten selv definerer seg ut av forvaltningsloven ved å skille mellom beslutninger som skjer under «utøving av offentlig myndighet» og beslutninger som tas av behandlere i et behandlingsforløp. Beslutninger som tas på administrativt nivå, over behandleren, som gjelder pasientens rettigheter, oppfattes ikke som et forvaltningsvedtak av tjenesten. Dette selv om beslutningen faller inn under definisjonen av et enkeltvedtak i fvl. § 2.

Sammenholdt med svært lang saksbehandlingstid hos tilsynsmyndighetene, fører dette til at mange pasienter faller fra før de får behandlet sine saker administrativt eller i rettsordenen. Dette er sterkt bekymringsverdig og skaper klassejus, ved at det kun blir de ressurssterke som klarer å påklage vedtak om helsehjelp (og ved medhold får et bedre tilbud). Norge har blitt dømt i EMD for manglende rettsmidler i helseretten.



8.4 Høy omgjøringsrate hos NAV

For å ivareta rettsikkerheten til borgerne er det avgjørende at forvaltningen fatter rett vedtak til rett tid. Den høye omgjøringsraten i NAV utfordrer rettsikkerheten til de som søker om trygdeytelser. I NOU 2023:11 fremgår det at omtrent 40 % av alle påklagede vedtak blir omgjort i løpet av klage- og ankeprosessen. NAVs årsrapport for 2024 viser at omgjøringsprosenten i vedtaksinstansen var 30 % i 2023 og 2024. I NAV klageinstans sin kvalitetsrapport for 2024 fremgår det at klageinstansen har registrert kvalitetsavvik i 1 av 3 vedtak. Funnene inkluderer blant annet manglende journalføringer, manglende eller for dårlige begrunnelser, manglende kompetanse ved vurdering av krav om AAP (kvalitetsavvik i 50 % av sakene fra NAV arbeid og ytelser og i 8 av 10 klagesaker fra NAV kontoret), feil praksis og

88 https://kirkensbymisjon.no/content/uploads/2025/05/Rapport_2025_Boligsosialloven.pdf

lovtolkning på sykepengeområde (kvalitetsavvik i flere enn 50 % av sakene), samt kompetansesvikt hos saksbehandlere i tilbakekrevingssaker.

Ofte er førstegangsvedtakene underlagt feil lovtolkning og at feil faktum legges til grunn. Mange av de feilaktige vedtakene kunne vært unngått med bedre utredning. Mange er alvorlig syke og i mange tilfeller ikke i stand til å føre sakene for NAV selv. Det bekymrer også for at de som ikke klager, enten på grunn av tillit til forvaltningen eller utmattelse, går glipp av ytelser de har krav på. Den høye omgjøringsraten, kombinert med lang saksbehandlingstid, utgjør en betydelig rettsikkerhetsutfordring for NAVs brukere.



8.5 Økende etterslep i implementeringen av EU-rettsakter gjennom EØS-avtalen

Norge har et økende etterslep i implementeringen av EU-rettsakter gjennom EØS-avtalen. Per januar 2025 var 559 rettsakter vedtatt i EU, men ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen, noe som representerer et av de høyeste nivåene siden 2019. Manglende implementering av reguleringer som skal styrke miljøhensyn, svekker rettsenhet og forutsigbarhet for både borgere og næringsliv, og det kan føre til ulik praktisering av rettigheter og plikter sammenlignet med EU-landene.

For å styrke rettsstaten og sikre like rettigheter og plikter for alle borgere og virksomheter er det avgjørende at Norge reduserer etterslepet i implementeringen av miljørelaterte EU-rettsakter.

Det er mangler i hvordan Norges vannforskrift gjennomfører EUs rammedirektiv for vann (vanddirektivet).⁸⁹ Unntaket i vannforskriftens § 12 andre ledd punkt b legger i dag opp til en ukvalifisert interesseavveining. Den tilsvarende regelen i EU's vannrammedirektiv, art. 4

nr. 7 bokstav c inneholder også en kvalifikasjon knyttet til «overriding public interest». Mangelen er påpekt av ESA og kommentert på av både EFTA-domstolen⁹⁰ og senest Borgarting Lagmannsrett i forbindelse med den såkalte Førdefjordsaken.⁹¹

Norge bør harmonisere vannforskriftens § 12 med den tilsvarende regelen i EU's vannrammedirektiv. Det innebærer et generelt forbud mot forringelse av vannressurser og at det bare kan gjøres unntak dersom det foreligger «tvingende allmenne hensyn» eller tiltakets «nytte for menneskers helse, sikkerhet eller en bærekraftig utvikling [må] være større enn nytten for miljøet og samfunnet av at miljømålene nås.»⁹²



8.6 Administrative sanksjoner

Forvaltningen har flere enn 100 hjemler til å sanksjonere lovovertridelser administrativt, særlig i regulering av næringsvirksomhet. Materielt sett er sanksjonene straff, og de regnes som straff etter EMK. Likevel gjelder ikke rettsikkerhetsgarantiene i straffeloven og straffeprosessloven.

I 2016 sluttet Stortinget seg til regjeringens retningslinjer for hjemler til bruk administrative sanksjoner, og Stortinget vedtok samtidig et nytt kapittel om administrative sanksjoner, i forvaltningsloven. Likevel ser vi gang på gang at nye ordninger med administrative sanksjoner ikke blir drøftet helhetlig på grunnlag av de retningslinjene Stortinget og regjeringen har oppstilt. I stedet ender forslagene fra departementene med reguleringer som ikke er tilstrekkelig utredet. Blant annet foreslår departementene høye øvre grenser for overtredelsesgebyr, uten at behovet for grensene er vurdert grundig.

I hovedsak gjelder forvaltningslovens regler for behandling av saker om administrative sanksjoner.

89 <https://naturvernforbundet.no/content/uploads/2025/04/09.04.25-Brev-til-KLD-Oppfølging-av-EFTA-domstolens-tolkningsuttalelse.pdf>

90 EFTA-DOMSTOLENS DOM 21. mai 2025, sak E-18/24, direkte lenke: [18_24_Judgment_NO.pdf](#)

91 Borgarting lagmannsretts dom av 12. august 2025, LB-2024-36660

92 Se høringsnotat og forslag til ny bestemmelse fra 2023: [Høring – Forslag til endringer i vannforskriften – regjeringen.no](#)

Reglene er imidlertid ikke tilpasset den typer saker. Det er nødvendig med regler som gir garantier for at sanksjons-saker behandles med tilstrekkelig rettssikkerhet.

I forbindelse med Stortingets behandling av ny forvaltningslov i 2025 ba Stortinget regjeringen «sørge for at retts-sikkerheten ivaretas når staten ilegger privatpersoner og virksomheter administrative sanksjoner og ber regjerin-gen utrede hvordan kravene til saksbehandling som EMK artikkel 6 oppstiller for slike saker kan ivaretas.»

For de kommunal helse- og omsorgstjenestene mangler statsforvalterne både nødvendige ressurser til tilsyn og veiledning og sanksjonsmuligheter når rettighetene brytes. Det gjør sårbare grupper mer utsatt for brudd på rettigheter.



LOVENDRING

ENDRING AV
OFFENTLIG PRAKSISØKT KOMPETANSE
I FORVALTNINGEN

8.7 Asylsaker satt på vent uten bruk av aktuell lovhjemmel

Utlendingsdirektoratet besluttet 9. desember 2024 å sette behandlingen av asylsøknader fra Syria på vent på ubestemt tid på grunn av den uavklarte situasjonen i Syria. Til tross for at utlendingsloven inneholder en hjemmel for berostillelse i slike saker er ikke denne hjemmelen benyttet.⁹³ Ved ikke å benytte hjemmelen – som inneholder tidsfrister for hvor lenge en sak kan stilles i bero – har personene det gjelder ingen forutsigbarhet rundt sin egen situasjon.

Denne beslutningen fører til en enda lenger saks-behandlingstid for en gruppe som allerede har ventet lenge. For barna som er rammet – og som lever et uforutsigbart liv på mottak – er situasjonen særlig alvorlig. I lys av at hensynet til barnets beste ifølge barnekonvensjonen og Grunnloven alltid skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger som berører barn, sendte Redd Barna, UNICEF og NOAS i januar brev til UDI, med Justis- og beredskapsdepartementet i kopi, for å etterspørre vurdering av barnets beste som er gjort i forbindelse med denne beslutningen. Brevet ble ikke besvart, og syriske barn sitter fortsatt på vent.

Den 24. juni 2025 – seks måneder etter at sakene ble satt på vent – besluttet Justis- og beredskapsdepartementet formelt å stille sakene i bero.⁹⁴ Det står ikke noe i departementets instruks om at de første seks månedene iberegnes i fristen for hvor lenge sakene kan stilles i bero. Hovedregelen etter forvaltningsloven er at saker skal behandles uten ugrunnet opphold. Det er kritikkverdig at myndighetene stoppet saksbehandlingen i seks måneder før formell berostillelse etter loven ble innført. Myndig-hetene kan ikke omgå frister som fremgår av lov ved å utsette å ta stilling til aktuell lovhjemmel. For å unngå omgåelse av regelverket bør departementet beslutte at fristen for berostillelse av Syria-sakene beregnes fra 9. desember 2024, da sakene først ble satt på vent, slik at UDI kan gjenoppta saksbehandlingen av asylsaker fra Syria i desember 2025.

ENDRING AV
OFFENTLIG PRAKSIS

8.8 Institusjonell autonomi – hvilke utfordringer skaper det for studentenes rettssikkerhet?

Norsk høyere utdanning som helhet, og den enkelte utdanningsinstitusjon, har historisk nytt svært høy grad av autonomi. På lik linje med andre offentlige forvaltningsorgan får utdanningsinstitusjonene tildelings-brev og instruks fra myndighetene, men disse skaper er stort handlingsrom for å drifte organisasjonen slik styret mener er best. NSO ønsker å understreke at dette er viktig og riktig. Institusjonell autonomi beskytter integriteten til høyere utdanning, forskning og kunnskapsproduksjon fra politisk påvirkning. Dette er viktig for demokratiet.

Til tross for dette, skaper institusjonenes autonomi en utfordring for studentenes rettssikkerhet. Institusjonenes selvbestemmelse fører til mangel på nasjonale retnings-linjer. Dette fører igjen til at studenter behandles annerledes avhengig av hvilken institusjon de tilhører. Et eksempel på dette er at en student kan begå en sitatfeil og dømmes for fusk på eksamen mens en annen student ved en annen institusjon kan begå den nøyaktige sammen feilen og bestå.

93 Se utlendingsloven § 33: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) – Lovdata

94 [1] GI-07/2025

Det må være institusjonene selv som legger rammene for sitt regelverk, men utfordringen blir større når det viser seg at institusjonene ikke tar denne problematikken på alvor. Det er ikke tydelig nok hvilke regler og rammeverk som gjelder for den enkelte vurderingssituasjonen. Regelverket er verken lett å oppspore, enkelt å forstå eller fleksibelt nok til å ivareta små slurvefeil, mangel på kunnskap eller erfaring fra høyere utdanning.

Det må bli mer samordning på tvers av institusjonene. Dette må vi oppnå for å sikre transparent, likebehandling og forutsigbarhet. Dette kan skje både gjennom at regjeringen utarbeider et tydeligere lovverk og forskrifter, men institusjonene kan også samordne seg for egen maskin. Universitet- og høyskolerådet er en god arena for dette.



8.9 Saksbehandlingstid i helsesaker (og forvaltningen)

Lang behandlingstid for søknader om helsehjelp og for klager på vedtak, f.eks. hos Statsforvalteren, er en utfordring for eldres rettssikkerhet. Dette kan særlig ramme eldre, som kanskje ikke har sterke talerør eller pårørende som hjelper dem.



9

Behandlingen av sivilrettslige konflikter

—

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

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

9.1 Høye sakskostnader

Gjennomsnittlige sakskostnader nær doblet seg fra 2009 til 2018, og den reelle muligheten for domstolsprøving er i økende grad en illusjon for store deler av samfunnet slik fremhevet gjennom rettsstatsmeldingen 2024. Det er illustrerende at gjennomsnittlig bruttoinntekt for klientene til Jussbuss er på kr. 245 418, og at kun 3,65 prosent hadde enn bruttoinntekt som er høyere enn gjennomsnittet for befolkningen. Dette viser at mange av dem som opplever urett ikke har økonomiske forutsetninger for å føre egen sak gjennom det ordinære domstolssystemet.

Dette gjelder også i høy grad også norske bønder, som i økende grad utsettes for søksmål fra uavhengige organisasjoner når det gjelder driftsmessige spørsmål og tiltak i LNF-områder.

Domstolene må i større grad må ta ansvar for å holde sakskostnadene nede. Videre må tidsbruken i domstolene ned for å få en mer effektiv rettspleie – og domstolen må i større grad drive aktiv saksstyring på en måte som ikke er kostnadsdrivende.



9.2 Økonomisk belastning ved tvist i utleiesaker

I forskrift om Husleietvistutvalget er adgangen for saksleder til å treffe vedtak alene utvidet. Saksleder kan blant annet treffe vedtak alene når «saken gjelder formuesverdier og tvistesummen er 150 000 kroner eller lavere».

Adgangen svekker rettsikkerheten til partene, og endringen bør reverseres. Tall fra 2024 viser at den gjennomsnittlige bruttolønn for klienter som tok kontakt med Jussbuss i forbindelse med husleiesaker, var 287 248 kroner. Dette utgjør en brutto månedslønn på rundt 24 000 kroner. De aller fleste er derfor økonomisk avskåret fra å få prøvd saken sin i neste instans. Av den grunn er det avgjørende at saken gjennomgår en grundig behandling, og at det blir fattet en riktig avgjørelse i HTU.

Namsfogd og namsmann behandler på domstollignende vis saker som er av utpreget vesentlig betydning for leieboere gjennom sin behandling av fravikelsessaker. Leieboerforeningen har registrert en økning av fravikelsessaker i vårt saksbehandlingssystem. Dette henger sammen med forverringen av forholdene på leiemarkedet, og som et resultat at det går utover leieboeres botrygghet. For fravikelser er det av særlig betydning at leieboerne får anledning til å benytte seg av kontradiksjon. Leieboerforeningen opplever at namsmenn ikke alltid har tilstrekkelig kompetanse i husleierett og kan komme i skade for – uten tilstrekkelig grunnlag – å basere seg på at det foreligger tvangsgrunnlag.

Det skjer i all hovedsak på grunn av manglende kompetanse i juridiske emner som tvangsloven og husleieretten. Problemene ved manglende kompetanse hos namsmannen blir ytterligere forsterket ved at leieboeren har få eller ingen ressurser, økonomisk eller andre, å stille opp med.

Det er stor forskjell på kompetansenivå hos de forskjellige namsfogder. Enkelte er imidlertid i vår erfaring preget av mangelfull juridisk kompetanse og sviktende saksbehandling. Dette medfører en risiko for fravikelser som ikke er i tråd med tvangsloven. Det kan være fordi tvangsgrunnlag er blitt oppfattet å foreligge der hvor det kan være tvilsomt. Det hender også at henvendelsen med foreleggelse av fravikelse fra namsmannen blir oppfattet som om saken er avgjort fra leieboerens side.

I noen grad så kan problemstillingen med namsmannens behandling bli avhjulpet ved kompetanseheving, og da særlig ved juridisk kompetanseheving.



9.3 Rettshjelpsdekning i private forsikringer

Alle skal ha reell mulighet å få saken sin prøvd av domstol.

Det er en kjensgjerning at rettsvesenet ikke er tilgjengelig for alle. I sivile saker er man prisgitt egen økonomisk situasjon, dersom man ikke faller inn under kriteriene for fri rettshjelp.

Adekvate rettshjelpsforsikringer er et nødvendig supplement som skal bidra til lik mulighet å få sin sak prøvd for domstol. Beløpsgrensen i rettshjelpsforsikringene på 100 000,- har dog vært uendret de siste 20 årene. Kostnadsutviklingen i samfunnet og omkostninger for domstolsbehandling skulle tilsi at dekning i dag som et minimum burde være 250 000,-. I tillegg opererer selskapene med en rekke unntak som ofte utelukker bruk av rettshjelpsdekning, som for eksempel i tvister som gjelder yrkesskader og/eller sikredes erverv mv.

Samtlige selskaper bør la rettshjelpsforsikring omfatte også juridiske tvister som gjelder sikredes erverv, herunder yrkesskadesaker. I alle tilfelle bør skader på reise mellom hjem og arbeidssted omfattes. I utgangs-

punktet er slike skader ikke å regne som yrkesskader, men i de tilfellene der skadelidte er omfattet av tariffavtale som dekker slike skader, så gjør selskapene unntak fra rettshjelpsdekningen fordi det da er å regnes som yrkesskade.

I vilkår for innbo- og reiseforsikring er det unntak for tvister der skadelidte er part i egenskap av eier eller bruker av motorvogn. Dersom bilen blir totalskadet og ikke lenger er aktuell å forsikre, står skadelidte altså uten rettshjelpsdekning.

Dette unntaket bør derfor endres, slik at det bare gjelder for saker der skadelidte er dekket av rettshjelpsforsikring som eier eller bruker av motorvogn.

Flere forsikringsselskaper har en begrensning når det gjelder utgifter til sakkyndig erklæring. Eksempelvis er maksimal dekning av sakkyndig erklæring hos If nå kroner 20 000. Det betyr de dekker en erklæring til kostnad på 25 000 (egenandel 5000,- rettshjelpsdekning 20 000,-) I dag koster en erklæring sjelden under 50 000,-. Med andre ord blir egenandelen for en erklæring i dette tilfellet 30 000. Dette er en svært urimelig innskrenkning av rettshjelpsdekningen.

Lovgiver bør foreta en nærmere utredning av bransjepraksis og vurdere lov- og forskriftsjusteringer som tydeliggjør og sikrer at også forsikringsbransjen har et ansvar for å sikre borgeres tilgang til rettsapparatet.



9.4 Saksbehandling i pasientskadesaker

Saksbehandlingen i Norsk Pasientskadeerstatning (NPE) og Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) har i lang tid fått kritikk fra mange bruker- og interesseorganisasjoner, men også fra Riksrevisjonen mhp saksbehandlingstid.

I august 2024 mottok Helse- og omsorgsministeren rapporten «Riktig vedtak til rett tid». Ekspertgruppen som var oppnevnt for å evaluere saksbehandlingen i pasientskadeordningen la frem 33 anbefalinger på tiltak som vil kunne bedre ordningen og styrke skadde pasienter sitt rettsvern. Personskadeforbundet forventer at regjering og storting nøye følger opp at NPE og Helseklage etterfølger anbefalingene i rapporten.

Behov for evaluering også av Helseklage sine rutiner og praksis i rettsprosesser.

Mandatet til ekspertgruppen som fikk i oppdrag å evaluere pasientskadeordningen var begrenset til å omfatte saksbehandlingen frem til endelig vedtak i Helseklage. Helseklage sin behandling i rettsprosesser ble derfor ikke evaluert. En helt sentral del av pasientskadeordningen gjenstår altså å evaluere, og det er behov for en bredere og mer helhetlig gjennomgang av ordningen slik at også domstolsprøving og sakkyndigarbeid i saker for domstol mv blir utredet, jf Riktig vedtak til rett tid kap.1.1.2.



9.5 Gebyr for å klage til Forbrukertilsynet og Forbrukerrådet

Fra 1. juli 2024 må forbrukere betale gebyr for å klage til Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget, henholdsvis 255 og 1277 kroner. Dette bryter med Forbrukertilsynets egne anbefalinger og gjør Norge til det strengest regulerte landet i Norden for denne typen klageadgang. I våre naboland er klageordningene enten gratis eller gebyrene refunderes i ulike tilfeller, for eksempel ved medhold eller forlik.

Gebyret er innført for å redusere saksinngangen til Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget, men høye klagegebyrer hindrer forbrukeres reelle tilgang til tvisteløsning og undergraver deres rettigheter. Det rammer særlig de svakeste og gjør det lite sannsynlig at forbrukere klager på produkter med lav verdi, selv om de er miljøskadelige eller har svært dårlig kvalitet. Dermed reduseres forbrukernes mulighet til å avdekke produsenter som setter dårlige og kortlivede produkter på markedet, noe som fører til unødvendig forsøpling og svekker omstilling til sirkulær økonomi.

Klageordningen bør være lavterskel og gratis, eller tilnærmet gratis, for å sikre forbrukerrettigheter, rettssikkerhet og produsentansvar samt for å beskytte miljøet mot unødvendig avfall. Differensierte gebyrer kan være et alternativ. Videre bør det være mulig å få igjen gebyrer dersom klagen gis medhold eller det er gode grunner for å sende inn en klage.

Vi anbefaler derfor en fornyet gjennomgang av denne ordningen.



9.6 Saksbehandlingstid i forvaltningen

Lang saksbehandlingstid er fortsatt et stort problem i utlendingssaker.

I 2024 konkluderte Sivilombudet i flere saker med at Utlendingsdirektoratet (UDI) hadde brutt forvaltningslovens krav til at saker skal behandles «uten ugrunnet opphold». Dette gjaldt saker hvor personer hadde ventet på avgjørelse i to år og syv måneder etter at søknaden om asyl var registrert,⁹⁵ samt ventet på asylintervju i over to år fra søknad om asyl ble registrert.⁹⁶

Saksbehandlingstiden for enslige mindreårige asylsøkere er også svært lang. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid første kvartal i 2025 var på 355 dager.⁹⁷ Det finnes eksempler på at det har gått over to år fra et barn søkte om beskyttelse til saken ble avgjort.



95 Utlendingsdirektoratets behandlingstid i tre asylsaker – Sivilombudet <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/utlendingsdirektoratets-behandlingstid-i-tre-asylsaker/>

96 Utlendingsdirektoratets behandlingstid i asylsak – Sivilombudet <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/utlendingsdirektoratets-behandlingstid-i-asylsak/>

97 Ifølge statistikk fra UDI mottatt på e-post 24.03.2025

9.7 Rettssikkerhetsutfordringer i Utlendingsnemnda (UNE)

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

Kontradiksjon er et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp, som innebærer at asylsøkeren skal gis mulighet til å imøtegå UNEs argumenter og fremstilling av saken. Eksempelvis vurderer UNE i en del asylsaker andre forhold enn Utlendingsdirektoratet (UDI), uten at asylsøkeren får anledning til å uttale seg om de nye vurderingene. Manglende kontradiksjon er spesielt alvorlig i asylsaker, der et galt vedtak kan bety at Norge returnerer mennesker til forfølgelse – i strid med internasjonale forpliktelser.

Ifølge utlendingsloven skal det gjennomføres nemndmøte i saker der det foreligger vesentlige tvilsspørsmål, det vil si tvil om spørsmål som kan ha betydning for utfallet av saken. Dersom det gjennomføres nemndmøte, skal asylsøkeren ifølge loven som hovedregel få mulighet til å forklare seg muntlig.

Muligheten til muntlig høring er viktig for opplevd og reell rettssikkerhet. Muntlig forklaring er viktig for å opplyse saken, og bidrar til at det fattes riktige vedtak. Allikevel fikk kun 5 prosent av asylsøkerne mulighet til å forklare seg muntlig for UNE i 2024.⁹⁸ I familieinnvandringssaker fikk 2 prosent mulighet til muntlig forklaring.⁹⁹



9.8 Begrenset rettshjelp i utlendingssaker

Antall timer gratis rettshjelp (fritt rettsråd) i utlendingssaker er for lite til å sikre grunnleggende rettssikkerhet. Antall timer fritt rettsråd reguleres i stykkprisforskriften.¹⁰⁰

Det gis for eksempel bare fem timers gratis rettshjelp i en vanlig asylsak, dersom UDI har fattet vedtak om avslag i saken. I løpet av denne tiden skal advokaten sette seg inn i saken, snakke med klienten – oftest med tolk, innhente nødvendig informasjon, utrede juridiske og landfaglige problemstillinger, skrive klagen og informere klient om utfallet.

Rettshjelpsutvalgte presenterte en rekke anbefalinger om økt rettshjelp i utlendingssaker som burde følges opp. Utvalget foreslo blant annet en gjeninnføring av rett til fritt rettsråd i saker der det nektes realitetsbehandling av asylsøknader. Retten til å søke asyl er en grunnleggende menneskerettighet, og forbudet mot å returnere noen til forfølgelse (prinsippet om non-refoulement) er absolutt. Om disse rettighetene skal opprettholdes er det helt nødvendig at søknader om beskyttelse blir undergitt en grundig realitetsbehandling. Forslaget til ny rettshjelpslov følger ikke opp disse anbefalingene, men proposisjonen åpner for at noe kan følges opp i forskrift.¹⁰¹

Det truer rettssikkerheten at asylsøkere bare unntaksvis gis fri sakførsel i forbindelse med domstolsprøving av asylsaken. De aller fleste asylsøkere har derfor ingen mulighet til å få saken prøvd for retten. Behovet for domstolsprøving vises tydelig ved at NOAS' domstolsprosjekt har vunnet frem i 53 % av sakene siden det ble etablert i 2015.

Ved årsskiftet kom det en regelendring som gir rett til fritt rettsråd ved utvisning på bakgrunn av ilagt straff eller særreaksjon, dersom man har barn i Norge. I Prop. 103 L

98 Asylsaker – Utlendingsnemnda (UNE) <https://www.une.no/statistikk/asylsaker/>

99 Familieinnvandring – Utlendingsnemnda (UNE) <https://www.une.no/sakstyper/familieinnvandring/>

100 Tilgjengelig fra: Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker – Lovdata

101 Prop. 103 L (2024–2025) – regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-103-l-20242025/id3094626/>

kom departementet frem til at de mener det ikke bør foretas ytterligere utvidelser i retten til fritt rettsråd i saker om utvisning. Dette til tross for at alle høringsinstanser, med unntak av Statens sivilrettsforvaltning, var enige om at det bør gis fri rettshjelp også i saker om utvisning på bakgrunn av straff. Blant de som støttet forslaget var Riksadvokaten, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Adgangen til fritt rettsråd i utvisningssaker bør utvides til å gjelde for alle saker som omhandler utvisning på bakgrunn av brudd på straffeloven.



9.9 Barns rettigheter i utvisningssaker

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

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

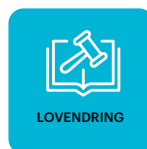
Et relasjonsbrudd ved adskillelse fra en omsorgsperson kan være traumatiserende for barn.¹⁰² I saker for domstolen uttaler barnepsykologer at «atskillelse fra primæromsorgspersonen vil kunne prege hjernens utvikling hos barnet og føre til psykiske og fysiske skader».¹⁰³

FNs barnekomité understreker at små barn er særlig sårbare for de negative konsekvensene av relasjonsbrudd, på grunn av barnas fysiske avhengighet av og følelsesmessige tilknytning til hovedomsorgspersoner.¹⁰⁴

Solberg-regjeringen nedsatte et eksternt utvalg til å vurdere behovet for endringer i regelverk og praksis i utvisningssaker for brudd på utlendingsloven som berører barn. Utvalgets rapport ble avlevert Justis- og beredskapsdepartementet i januar 2022, og inneholder en rekke forslag til endringer i regelverk og praksis for bedre å ivareta barns rettigheter. Utvalgets flertall konkluderer med at dagens praksis kan være i strid med menneskerettighetene.¹⁰⁵

Flertallet foreslo følgende endring av regelverket: Utlendinger med barn i Norge bør som hovedregel ikke utvises ved brudd på utlendingsloven, og/eller at tilleggstid før det gis permanent oppholdstillatelse skal være hovedregelen i slike tilfeller.¹⁰⁶ En samlet arbeidsgruppe gikk inn for at dette skulle gjelde i «enkelte typer av saker».

I januar 2025 trådte en ny forskriftsbestemmelse i kraft som skulle følge opp den samlede anbefalingen om at det ikke skal utvises i «enkelte typer saker».¹⁰⁷ Den nye bestemmelsen har imidlertid fått en svært snever rekkevidde og tilsynelatende vide unntak. Den utgjør ikke en tilstrekkelig endring av rettstilstanden for barn med foreldre som risikere utvisning.



102 Norsk asylpolitikk setter omsorgssvikt i system (bt.no). <https://www.bt.no/btmeninger/debatt/i/OnqKAE/norsk-asylpolitikk-setter-omsorgssvikt-i-system>

103 Lovdata https://lovdata.no/pro/auth/login#document/LBSIV/avgjorelse/lb-2015-154940/KAPITTEL_3

104 <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/generell-kommentar-7.pdf>

105 Rapport om behandling av utvisningssaker som berører barn – regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rapport-om-behandling-av-utvisningssaker-som-berorer-barn/id2900290/>

106 Ibid., punkt 9.3.1.

107 Utlendingsforskriften § 14-1a

9.10 Rettsikkerhetsutfordringer i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse

Det tar gjennomgående lang tid å få innsyn i saksdokumenter, og UDI utsetter å gi innsyn på ubestemt tid på en måte som forhindrer kontradiksjon. UDI må gjøre systemiske forbedringer av innsynsarbeidet sitt, og må gjennomgå praksisen sin med utsettelse av innsyn på ubestemt tid for å sikre at innsyn i saksdokumenter gis så tidlig som mulig.

Det skal for lite til for at saker om tilbakekall av oppholdstillatelse igangsettes av UDI og politiet, og mange tilbakekallssaker har svært lang saksbehandlingstid. I desember 2022 uttalte Sivilombudet at UDI har brutt forvaltningsloven på grunn av lang saksbehandlingstid.¹⁰⁸ Dette innebærer at mange barn og voksne må leve i flere år med stor usikkerhet om det videre livet i Norge, og skaper en usikkerhet som er svært belastende for de som er berørt. En stor andel saker henlegges på bevisets stilling fordi de blir opprettet på for dårlig grunnlag.

Det strider mot den allmenne rettsfølelsen at utlendinger får tilbakekalt oppholdstillatelsen sin fordi deres foreldre eller besteforeldre oppga uriktige opplysninger og derfor får tilbakekalt sine tillatelser.



9.11 Forvaltningens veiledningsplikt

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

Forvaltningens veiledningsplikt skal være en rettsikkerhetsgaranti. Veiledningsplikten er også bakgrunnen for at det ikke gis fri rettshjelp til borgerne på de fleste forvaltningsrettslige områder. Omfanget av forvaltningens veiledning er imidlertid begrenset i lov av

det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg veiledningsoppgaver. Når veiledningsplikten skal fungere som en slags erstatning for fri rettshjelp på forvaltningsrettslige områder, er det viktig at denneplikten gjennomføres og tas på alvor av forvaltningen selv.

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

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

I Prop. 79 L (2024-2025) foreslås det å legge til en setning i bestemmelsen om veiledningsplikten angående rett til muntlig samtale kun «så langt en forsvarlig utførelse av organets oppgaver tillater det». Det foreslås ikke å legge inn en setning i veiledningsplikten om rett til personlig møte med forvaltningen.¹⁰⁹ Det er ikke er heldig at forbeholdet om retten til muntlig samtale presiseres slik i bestemmelsen, da det kan føre til en uheldig praksis, hvor man benytter seg at det oftere enn nødvendig.

Angående personlig møte, vises det gjerne til utredningsplikten som et argument for å ikke innlemme en setning om retten til personlig møte. Den eksisterende utredningsplikten er ikke en tilstrekkelig sikkerhetsmargin for å sikre at alle får nødvendig og tilstrekkelig veiledning på en måte som møter deres behov. Selv om det er en viss sammenheng mellom utredningsplikten og veiledningsplikten, handler utredningsplikten primært om sakens behov, og ikke direkte om individets behov for å forstå sin rettsstilling. Veiledningsplikten handler om å

¹⁰⁸ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/lang-behandlingstid-av-soknad-om-norsk-statsborgerskap-og-sak-om-tilbakekall/>

¹⁰⁹ Prop. 79 L (2024-2025) kap 7.3.4 Departementets vurderinger.

¹¹⁰ FFO sitt høringsinnspill til Justiskomiteen angående Prop. 79 L (2024-2025) [Høringsinnspill – stortinget.no](https://www.lovdata.no/for/just/horingsinnspill-justis-2024-2025.html)

kunne kjenne sin rettsstilling. Dersom funksjonshemmede ikke får tilrettelagt veiledningen etter sine behov, vil ikke dette formålet kunne oppnås.

Det å ikke lovfeste en eksplisitt rett innebærer en reell risiko for manglende lik tilgang til forvaltningens tjenester, da praksisen kan variere fra organ til organ. Det er nødvendig å lovfeste en rett til muntlig samtale og personlig møte i veiledningsplikten, slik at alle kan være trygge på at man vil få den nødvendige veiledningen i en form som er forståelig og tilpasset deres behov. Dette vil både være mer forutsigbart og styrke veiledningspliktens reelle funksjon.¹¹⁰

Vi er ikke enige i forslaget om å innføre et forbehold om «så langt en forsvarlig utførelse av organets oppgaver tillater det», da dette kan undergrave retten til muntlig veiledning og skape unødig skjønn; utredningsplikten alene sikrer ikke individets behov for å forstå sin rettsstilling, og forbeholdet kan føre til at muntlig samtale blir unntaket, ikke regelen. Vi er heller ikke enige i å utelate en eksplisitt setning om rett til personlig møte, da dette skaper risiko for uensartet praksis og svekker forutsigbarheten for dem som trenger det mest. Å lovfeste tydelig rett til muntlig samtale og personlig møte vil sikre lik tilgang til forvaltningens veiledning, styrke rettssikkerheten for alle og sikre at personer med funksjonsnedsettelse faktisk får nødvendig veiledning i en form som er forståelig og tilpasset deres behov.



9.12 Mangelfull inndrivelsesprosess ved lønnstyper

Lønnstyper rammer svært mange arbeidstakere og prosessen for å inndrive lønnen er komplisert, tidkrevende og krever at den enkelte har juridisk kunnskap over flere ulike regler. Videre kan det være svært vanskelig å håndheve sin rett på utbetaling av lønn. Forliksrådene er lite egnet til å ivareta arbeidstakers rettsikkerhet.

I mange saker har arbeidstaker måtte lempe på sitt lønnskrav og inngå et forlik på et åpenbart lønnskrav som følge av at forliksrådet ikke har god nok oversikt over gjeldende rettsregler. De færreste har økonomiske forutsetninger for å anke forliksrådets avgjørelse og føre egen sak gjennom domstolssystemet. Mange lønnskrav går dermed tapt som følge av et komplisert regelverk, en tidkrevende prosess og mangelfull kompetanse i forliksrådene.



10

Behandlingen av strafferettslige konflikter

—

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

10.1 Diskriminering av kvinner i fengsel

Fengselsinnsatte er den gruppen i befolkningen som er utsatt for samfunnets strengeste maktmiddel – frihetsberøvelse. Likevel finnes det i dag ingen tilstrekkelige systemer for å fange opp og hindre at menneskerettskrenkelser og urett begås mot de innsatte. Mange innsatte kjennetegnes av sårbarhetsfaktorer som psykisk sykdom, overgrepshistorikk, ruslidelser, manglende språkforståelse, lavt utdanningsnivå og lav tilknytning til arbeidslivet. Flere av disse faktorene gjør seg særlig gjeldende for kvinnelige innsatte. For eksempel viser SERAF-rapporten fra 2024 at 78 % av kvinnelige hadde en psykisk lidelse, og 42 % av de kvinnelige innsatte hadde en alvorlig psykisk lidelse.¹¹¹ Disse tallene er betraktelig høyere for kvinner enn for menn. Kvinner var også overrepresentert når det gjaldt ruslidelser.

Kvinner utgjør rundt 6 prosent av de innsatte i Norge i dag. Dette tilsvarer omtrent 150 personer. Til tross for at kvinner er en gruppe med et særlig alvorlige utfordringer inntar ikke kriminalomsorgen i tilstrekkelig grad et

kjønnsperspektiv i utformingen av kvinners soningsforhold. Dette er noe som fører til at kvinnelige innsatte blir direkte skadelidende. Dette utgjør et klart rettssikkerhets- og menneskerettighetsproblem.



10.2 Brudd på nærhetsprinsippet og mangelfull kvalitet i soningen

Antallet fengsler hvor kvinner kan sone, har de siste årene blitt vesentlig redusert.¹¹² Dette er svært problematisk i et rettssikkerhetsperspektiv. Det grunnleggende straffegjennomføringsprinsippet om å sone nær sitt hjemsted,¹¹³ blir for svært mange kvinner ikke overholdt når det store flertallet av kvinnelige innsatte må sone på det sentrale Østlandet. Nedleggelsene og flyttingen har ført til redusert kontakt med familie og venner, og at det fremdeles ikke er iverksatt kompensierende tiltak.

Det ble i slutten av 2023 opprettet en egen avdeling for kvinner i Ullersmo fengsel som følge av nedstengingen av høysikkerhetsavdelingen ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt.¹¹⁴ Tilbudet til kvinnelige innsatte i Ullersmo fengsel er mangelfullt. Innsatte forteller blant annet at det allerede begrensede arbeidstilbudet ofte blir avlyst grunnet underbemanning, og at de ved avlysning blir låst inn på cellen.¹¹⁵

Det har blitt varslet om opprettelse av en såkalt nasjonal forsterket fellesskapsavdeling (NFFA) ved Skien avdeling i 2025.¹¹⁶ Basert på tilbakemelding fra innsatte og ansatte

111 SERAF (2024) «Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet», s. 45

112 I løpet av 2024 ble soningsplassene for kvinner lagt ned i både Trondheim og Evje.

113 Nærhetsprinsippet fremgår av straffegjennomføringsloven § 11 (1) annen setning.

114 <https://www.nrk.no/stor-oslo/vil-flytte-kvinnelige-innsatte-pa-bredtveit-til-norges-storste-mannsfengsel-ullersmo-pa-romerike-1.16676190>

115 Flere av de innsatte på Ullersmo har f.eks. overfor JURK uttrykt at man er «heldig» dersom man får jobbe som såkalt «gangjente» (som etter JURK sin forståelse blant annet innebærer å vaske fellesområdene) fordi det er en av få jobber som ikke er avhengig av at det er nok betjenter på jobb.

116 NOU 2025:2 s.124

ved Skien fengsel vil ikke dette arbeidet være påbegynt før i 2026. Denne avdelingen vil dessuten kun gjelde et begrenset antall innsatte. Dette er uheldig i lys av den svært høye andelen kvinnelige innsatte som sliter psykisk.



10.3 Bruk av tvang og faktisk isolasjon overfor kvinnelige innsatte

Ulike rapporter, herunder Europarådets torturforbyggingskomite (CPT) sin rapport fra 2024, vitner om utstrakt bruk av sikkerhetscelle og belteseng overfor innsatte.¹¹⁷ Komiteen beskrev blant annet at fengslenes håndtering av selvskading blant de innsatte ofte innebar tvang og isolasjon, og at fokuset syntes å være straff snarere enn behandling.¹¹⁸ Dette gjaldt blant annet Skien fengsel, hvor det kun soner kvinner. Skien fengsel var også i 2024 det eneste fengselet komiteen besøkte som fortsatt benyttet belteseng jevnlig.¹¹⁹ Den lengste belteleggingen i 2024 varte i 11 timer og 15 minutter.¹²⁰

I januar i år kunne NRK rapportere at hele 25 % av vedtakene om bruk av sikkerhetscelle i norske fengsler gjelder kvinner, selv om de kun utgjør rundt 6 % av den totale fengselsbefolkningen.¹²¹

Skien fengsel har gitt uttrykk for at bruk av belteseng og sikkerhetscelle har gått kraftig ned de siste månedene.¹²²

Sivilombudet leverte i år en særskilt melding til Stortinget om innlåsning og faktisk isolasjon i fengslene.¹²³ I rapporten slås det fast at over 900 innsatte hadde mindre enn 8 timer utenfor fengselscellen i 2024.¹²⁴ I mange fengsler var den daglige innlåsningen så omfattende at det utgjorde faktisk isolasjon. Justis-og beredskaps-

departmentet har lagt fram en proposisjon som foreslår en nasjonal minstestandard for mye tid innsatte skal tilbringe utenfor cellen, men denne er ikke behandlet politisk foreløpig.¹²⁵



10.4 Rettssikkerhet – tilgang på tolk

I en rapport lansert i april i år, kritiserte Sivilombudet fengslene for gjennomgående manglende bruk av tolk.¹²⁶ Dårlig kommunikasjon skaper en risiko for at innsatte blir utsatt for menneskerettsbrudd. I møter med innsatte med begrensede norskkunnskaper ser man at flere ikke innehar grunnleggende informasjon som sin situasjon fordi informasjonen ikke formidles på et språk som de forstår. Dette kan for eksempel gjelde den innsattes rettigheter i fengsel eller status på oppholdstillatelse. Uten tilgang på tolk er det svært vanskelig for de innsatte å benytte seg av de ulike tilbudene i fengselet, delta i det sosiale fellesskapet og komme i kontakt med rettshjelpstiltak.



10.5 Rettssikkerhet – manglende tilgang på rettshjelp

De færreste innsatte i fengsel har råd til å betale for advokat dersom de har et juridisk problem. Fordi saker om straffegjennomføringsrett ikke er omfattet av dagens rettshjelpslov, kan de heller ikke få innvilget rettshjelp på

117 Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT-rapporten), 21.01.2025, <https://rm.coe.int/1680b37399>

118 CPT (2024) s.41

119 CPT (2024) s.45 avsnitt 135

120 CPT (2024) s.45 fotnote 118

121 «Johannes har sete fleire år i isolasjon i fengslet: – Det har øydelagt og redda meg», NRK-artikkel.

122 Det samme ble formidlet fra kriminalomsorgens representanter under KRUS-konferansen i april 2025.

123 Sivilombudet (2025), Dokument 4:1 (2024/25): Særskilt melding til Stortinget om innlåsning og faktisk isolasjon i fengslene

124 Ibid, s. 23.

125 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-165-l-20242025/id3117128/>

126 <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/bruk-av-tolk-i-fengsel/>

statens bekostning i slike spørsmål. Realiteten er at mange innsatte derfor er prisgitt de studentdrevne rettshjelpiltakene som gir rettshjelp i fengsel for å få bistand i saken sin. I lys av at det jevnlig rapporteres om menneskerettsbrudd i norske fengsler er dette svært alvorlig.

Endringene i rettshjelpsloven, med utvidelse av sakstyper som utløser rett på gratis advokatbistand, blant annet hel utelukkelse og bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng etter straffegjennomføringsloven ble vedtatt av Stortinget sommeren 2025.

Rettshjelpiltakene som bistår innsatte har lenge arbeidet for å få på plass en advokatordning i fengsel, basert på modellen som arbeidsgruppen for førstelinjetjeneste for rettshjelp skisserer.¹²⁷ På bakgrunn av Stortingets anmodningsvedtak som kom like før juli i 2023, ga Regjeringen lovnader om at advokatordningen skulle være på plass innen starten av året. I stedet har Regjeringen valgt å skrote ordningen.

Konsekvensen er at ansvaret for å veilede om og tilrettelegge for rettshjelp overlates til en allerede sterkt presset kriminalomsorg. Dette øker i praksis risikoen for at innsatte ikke får nødvendig veiledning og at rettighetene deres under soning svekkes. Mange innsatte møter store utfordringer i møte med forvaltningen og klageorganer, og har behov for mer tilpasset juridisk veiledning. En advokatordning kunne sikret nødvendig veiledning og oppfølging. Innsatte har ofte begrenset mulighet til å kontakte advokat, og klagefrister i straffegjennomføringssaker er korte. Kriminalomsorgen er heller ikke en uavhengig instans som kan ivareta innsattes behov for juridisk bistand på en tilstrekkelig måte. De foreslåtte endringene kan ikke imøtekomme de store rettssikkerhetsproblemene som eksisterer i norske fengsler.



10.6 Manglende rettssikkerhet ved ID-tyveri/svindel

Det har de siste årene vært en eksplosjon i saker om økonomisk vold og ID-misbruk. Svindelforene holdes gjennomgående ansvarlig av finansinstitusjonene for tap som er en direkte følge av svindel, og at dette gjelder selv der ofrene har retten på sin side.

Ved bistand av klienter som har vært utsatt for svindel og ID-tyveri med å bestride de urettmessige kravene de har blitt påført, er erfaringen at bankene ikke skiller mellom den sivilrettslige- og den strafferettslige siden av svindelsaken. Saker om ID-tyveri ofte blir henlagt av politiet av ressurs hensyn. Bankene bruker ofte henleggelse som et avgjørende argument for ikke å ettergå svindelforenes krav. Dette sender uriktige signaler til ofrene om at de er ansvarlige for svindelen, og innebærer også at bankene feilaktig opererer med strafferettslig beviskrav i sivile saker. Praksisen utgjør derfor et betydelig rettssikkerhetsproblem for de utsatte.

Ettersom svindelvernet i finansavtaleloven utgjør et komplisert regelverk som mange forbrukere ikke har tilstrekkelig kunnskap om, eller evne til å navigere i, er ofrene ofte avhengige av juridisk bistand for å ivareta sine rettigheter overfor banken. Advokatutgiftene er imidlertid svært høye, og få svindelfore har tilstrekkelig økonomi til å kunne engasjere slik hjelp. Samtidig finnes det få rettshjelpstiltak som tilbyr gratis bistand til svindelfore. Konsekvensen er at mange svindelfore ender opp med å måtte dekke tapet, til tross for at de rettmessig har krav på å få beløpet tilbakeført.

Når staten har lagt til rette for et system der BankID er en forutsetning for å delta i grunnleggende samfunnsfunksjoner, må staten også bære ansvaret når sikkerheten i systemet svikter. Det er derfor nødvendig at regjeringen sikrer at ofre for ID-tyveri får tilgang til fri rettshjelp, slik at det ikke er økonomien som avgjør hva man har krav på.

Det er svært mange saker hvor ID-svindelen utføres av nærstående. I disse sakene er kjønnspektivet særlig relevant. En analyse gjennomført av SODI-prosjektet i 2022, viser at i gruppen som utsettes for identitetskrenkelse av en nærstående, var om lag 80 prosent kvinner.¹²⁸ Bruk av press, trusler og vold for å få tilgang til andres BankID eller for å få personen til å bruke egen

127 Førstelinjetjeneste for rettshjelp (2023) punkt 4.5.6.2 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forstelinjetjeneste-for-rettshjelp/id2987353/?ch=5>

128 SODI-rapport 1/2022 side 26. [Lenke her.](#)

BankID er et utbredt problem der svindelen skjer som et ledd i en voldelig relasjon. I høringsutkast til SODI-rapport 4/2025 vises det til svensk forskning som beskriver hvordan BankID og digitaliseringen av finansielle tjenester tilrettelegger for økonomisk vold mot kvinner.¹²⁹

I den nye rettshjelpsloven er saker om ID-misbruk og økonomisk vold ikke foreslått tatt inn som prioritert område for rettshjelp. Rettshjelptiltakene mener det er svært bekymringsverdig at en klientgruppe som har svært presserende behov for rettslig bistand, utelates fra den offentlige rettshjelpsordningen. Dette er særlig alvorlig fordi det som regel ligger i sakens natur at den utsatte ikke har midler til å betale for advokatbistand som følge av den omfattende gjelden hun har blitt påført.¹³⁰



Krisesentersektoren spiller en avgjørende rolle som første sikkerhetsnett for personer som utsettes for vold i nære relasjoner, og det er derfor avgjørende at slike resurser sikres stabil og forutsigbar finansiering. Uten varige økonomiske rammer svekkes både kvaliteten og tilgjengeligheten til tilbudet, noe som igjen går ut over muligheten til å beskytte voldsutsatte.

Samtidig må det rettes langt større oppmerksomhet mot forebyggende innsats overfor voldsutøver. Rettsstaten har et ansvar ikke bare for å beskytte ofre, men også for å iverksette målrettede tiltak som forhindrer gjentakelse av vold. Et helhetlig og rettsikkert system må derfor inkludere både beskyttelse av den utsatte og systematisk arbeid med å forhindre voldsutøvere fra å utøve vold.



10.7 Vold i nære relasjoner

Vold i nære relasjoner utgjør et alvorlig rettssikkerhets- og rettsvernsproblem. I tillegg er vold i nære relasjoner et problem med et tydelig kjønnsperspektiv. I sin omfangsundersøkelse fra 2023 peker NKVTS på at hele 1 av 10 kvinner har blitt utsatt for alvorlig fysisk vold fra partner. For menn er tallet 3 %.¹³¹

De siste årene har vold mot kvinner fått økt oppmerksomhet i det offentlige ordskiftet. I 2024 ble det gjort endringer i straffeprosessloven som gjør det enklere for påtalemyndigheten å ilegge besøksforbud med omvendt voldsalarm. I tillegg trådte partnerdraps-kommisjonsloven i kraft i april år som følge av partnerdrapsutvalgets forslag i NOU 2020:17.¹³²

Det er positivt at partnerdrap og fysisk vold i nære relasjoner har kommet på dagsordenen. En styrking av rettssikkerheten for voldsutsatte forutsetter også at støttesystemene rundt dem er stabile og tilgjengelige.

10.8 Voldserstatningsloven

I 2022 vedtok Stortinget ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte. Loven trådte i kraft 1. januar 2023. Både i høringsrundene før loven ble vedtatt, og kjølvannet av lovens ikrafttredelse har den nye voldserstatningsordningen vært gjenstand for massiv kritikk. Opprinnelig gikk Regjeringen inn for at loven skulle evalueres i løpet av fem år etter ikrafttredelse. I 2024 vedtok imidlertid Stortinget et anmodningsvedtak om at voldserstatningsloven skal evalueres allerede etter to år, som følge av tydelige tilbakemeldinger fra fagmiljøet om at loven hindrer volds- og voldtektsutsatte fra å få den kompensasjonen de burde hatt krav på.¹³³

Det er flere grunner til at den nye voldserstatningsordningen bør evalueres og endres omgående.

For det første er alvorlige straffbare handlinger som hensettelse i hjelpeløs tilstand, hensynsløs adferd og alvorlig personforfølgelse nå helt ekskludert fra ordningen. Det samme gjelder kroppskrenkelser,

129 Høringsutkast SODI-rapport 4/2025 side 44. Lenke [her](#).

130 JURKs høringsinnspill til Prop. 103 L (2024-2025) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-103-l-20242025/id3094626/>

131 NKVTS 2023: *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen* side 101.

132 NOU 2020: 17 - Varslede drap? <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-17/id2791522/>

133 Jf. anmodningsvedtak nr. 723. Tidligere i år ga Justis- og beredskapsdepartementet evalueringsoppdraget til Advokatfirmaet Lund og Co, i samarbeid med Proba samfunnsanalyse. JURK er kjent med at utvalget etter planen skal levere en første delrapport allerede før sommeren 2025. Oppdraget skal i sin helhet ferdigstilles innen 1. juni 2026.

trusler og gjentatte brudd på besøksforbud. Flere av disse prioriteringene rammer utsatte for vold i nære relasjoner særlig hardt, fordi mange voldssaker nedsubsummeres til disse straffebudene når forholdet eller bevisene ikke når opp til terskelen for å omfattes av straffelovens mishandlingsparagraf.

At påtalemyndigheten gjør andre prioriteringer og vurderinger enn det Kontoret for Voldsoffererstatning (KFV) ville ha gjort, skyldes ikke alltid mangelfullt politio- og påtalearbeid. I noen tilfeller kan det være en naturlig konsekvens av at påtalemyndigheten opererer med et strengere beviskrav i sine vurderinger enn det volds-erstatningsmyndighetene gjør. I andre tilfeller kan det skyldes bortprioriteringer i en hektisk hverdag hos politiet. Begge deler understreker at KFV burde ha muligheten å vurdere slike saker konkret og uten hensyn til påtalemyndighetens prosessuelle beslutninger.

For det andre er innføringen av forvaltningsrettslig partsstatus for skadevolder problematisk. At skadevolder varsles om søknaden og gis anledning til å fremme innsigelser og innsynskrav er svært inngripende for skadelidte, og ordningen er spesielt belastende og tidvis direkte avskrekkende for de som er blitt utsatt for seksuallovbrudd eller vold av en nærstående og fått saken sin henlagt hos politiet.

I henlagte saker – der skadevolder ikke løper risiko for å få et regresskrav mot seg – burde partsrettighetene som følger av den nye loven fjernes umiddelbart i påvente av at menneskerettighetsspørsmålet utredes grundigere og på riktig premiss.

I saker der staten hadde hjemmel til å holde skadevolderen økonomisk ansvarlig for erstatningsbeløpet, eksempelvis fordi han var dømt for handlingene i en straffesak, var skadevolder heller ikke part i selve søknaden om voldsoffererstatning. I stedet ble skadevolder part i regresssaken med staten som motpart. I regressomgangen hadde han rett til å kreve innsyn i relevante dokumenter som lå til grunn for regresskravet, deriblant helseopplysninger om skadelidte. Dette

illustrerer at skadevolder allerede hadde visse rettigheter etter den forrige loven, men løsningen var mer treffsikker og skånsom enn dagens ordning. Innsynsrett og rett til kontradiksjon var forbeholdt tilfeller der staten skulle kreve penger av skadevolder, typisk saker der den skadelidte allerede hadde måttet forholde seg til skadevolder og hans innsigelser i rettsprosess og der skadeomfanget og ettervirkningene for skadelidte allerede har vært løftet frem i bevisførselen.

Kombinert med betraktelig kortere søknadsfrister og liten tilgang til juridisk hjelp, utgjør disse lovendringene en svært drastisk innsnevring av voldsutsattes rettigheter. Voldtekstutvalget har også påpekt at lovendringen også rammer voldtekstutsatte hardt.¹³⁴

I en rapport fra Oxford Research fra 2019, som hadde som formål å analysere bruker- og samfunnseffekter av voldsoffererstatning, er det et overordnet funn at det er av stor betydning for den voldsutsatte å motta voldsoffererstatning.¹³⁵ Forfatterne bak rapporten peker også på voldserstatningsordningens betydning i et rettsstatsperspektiv:

«Det å bli utsatt for vold kan både fra et moralsk og juridisk perspektiv anses som at staten har sviktet i å yte beskyttelse til sine borgere. Et perspektiv om at erstatningen også er viktig med tanke på ansvarliggjøring av staten er et perspektiv rundt voldsoffererstatningen vi i liten grad finner igjen blant informantene. Voldsoffererstatningen er [...] imidlertid et bidrag til en følelse av å bli ivaretatt. I et samfunnsperspektiv har det åpenbart sammenheng med rettsikkerhet og allmenn tillit til strafferettssystemet. At folk flest ikke reflekterer særlig rundt statens moralske ansvar overfor sine borgere betyr heller ikke at det er uviktig i et samfunnsperspektiv.»¹³⁶



134 NOU 2024: 4 Voldtekt – et uløst samfunnsproblem. Konklusjonen fra utvalget var at den nye voldserstatningsloven har innskrenket voldtekstutsattes rettigheter, og at voldtekstutsatte nå er «langt dårligere stilt enn tidligere». Utvalget anbefaler blant annet at tidsfristene for å søke erstatning etter voldtekt forlenges, og at voldtekstutsatte gis rett til gratis bistandsadvokat ved søknad om voldserstatning. Utvalget anbefaler også at påstått skadevolder ikke gis partsrettigheter i søknadsprosessen.

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

136 Ibid. s. 39-40.

10.9 Manglende bistandsadvokat i straffesaker

Hallikparagrafen kriminaliserer det å fremme andres prostitusjon.¹³⁷ Dette gjelder selv om personen som selger sex, gjør det frivillig. Strafferammen er opp til seks år. Menneskehandel omfatter tvang, vold, trusler eller misbruk av sårbare for å utnytte noen til prostitusjon, tvangsarbeid eller annen utnyttelse.¹³⁸ Strafferammen er på opptil ti år.

Terskelen for at noe skal nås opp til menneskehandel er svært høy. Beviskravene i disse sakene er veldig høye. I saker der man ikke når opp til terskelen for at det skal følges som menneskehandel, og man heller vurderer saken etter hallikparagrafen, mister mulige vitner og fornærmede tilgang på bistandsadvokat, beskyttelse og bistand til å fremme erstatningskrav. I realiteten vil dermed mange som opplever utnyttelse, at de ikke har det rettsvernet som trengs.

Norge mangler en lovbestemmelse som gjør utnyttelse, av mennesker som selger seksuelle tjenester, straffbart. Det er på høy tid at lovgiver utreder de utilsiktede virkningene av sexkjøpsloven og hallikparagrafen.



10.10 For mange saker – for få politijurister

Politijuristene opplever at de får stadig flere saker, samtidig som de blir færre ansatte. Dette kan gå utover innbyggernes rettsikkerhet.

Påtalejuristene hadde 328 000 saker i 2024, men bare 999 ansatte i hele Norge. I fjor hadde hver påtalejurist 328 saker i gjennomsnitt. I år kommer tallet til å bli langt høyere fordi antall straffesaker er på et høyere nivå enn i fjor. Den registrerte kriminaliteten har økt med 14 prosent fra andre kvartal 2020 til andre kvartal 2023. Etter dette har den fortsatt å øke, hittil med 4,7 prosent. Dette fører til flere henleggelsler. I tillegg tar det lengre tid å få svar i anmeldte saker. Påtalejuristen har en mer aktiv del i etterforskningen enn før: De har fått ansvar for tilrettelagte avhør, hurtigspor for omvendt voldsalarm, dessuten deltakelse i administrative planmøter i

domstolene før hovedforhandling. Rollen og oppgavene utvikles hele tiden, men det følger ikke med tilstrekkelige bevilgninger. Dette går i siste instans utover innbyggerne.

Politijuristene trenger i utgangspunktet en økning på 70 årsverk bare på grunn av den økte straffesaksmengden. I tillegg ønsker politijuristene også at det skal være vise-politimestere i hvert politidistrikt som har ansvaret for påtaleleddet. Vedkommende må ha ansvar for å forvalte de tildelte påtalemidlene, slik at de ikke kan brukes som en del av politidistriktets generelle budsjett.



10.11 Politiets diskriminering av etniske minoriteter

I tidligere rettsstatsmelding kan man lese: «Det har i flere år vært fremhevet fra etniske minoriteter at de blir stanset oftere av politiet enn andre. Det er dokumentert at minoritetsungdom stanses og sjekkes oftere enn annen ungdom, uten begrunnelse og ofte uten at det registreres. Diskrimineringsnemnda har fattet vedtak om at politiet har diskriminert en person på grunn av etnisitet som følge av at han ble stanset langt hyppigere i politikontroller enn det som er tilfelle for befolkningen for øvrig».

Organisasjoner som OMOD (Organisasjonen mot offentlig diskriminering), Antirasistisk senter, Minotenk, LDO, Juristforbundet og Amnesty har alle jobbet med tematikken og deltatt i møter med Oslo politidistrikt som erkjenner at overkontroll av etniske minoriteter er en realitet. Politiet selv sier også at vi må komme oss forbi spørsmålet om det skjer, og heller akseptere det som en utfordring vi må løse.

En utfordring de som utsettes for forskjellsbehandling står overfor rutinene diskrimineringsnemnda har tidvis er vanskelige å forstå. Noe LDO (likestillings og diskrimineringsombudet) også har kommentert, at nemda må være et lavterskel tilbud vanlige folk kan benytte seg av uten å måtte ha utdanning innen juss. På den annen side er det liten tvil om at i hvert fall Oslo politidistrikt tar utfordringene ved dette på alvor, og har gjennom opplæringskurset «rettferdig politi» mål om å gi politibetjenter bedre

137 Ref. Straffeloven 315

138 Ref Straffeloven § 257



mangfoldskunnskap og gjøre politiet bedre skikket til å betjene en mangfoldig befolkning.



10.12 Soningsudyktighet

Syke eldre, spesielt eldre med kognitiv svikt bør bli hensyntatt i diskusjonen om soningsudyktighet. Det er usikkert om fengslene har kompetanse til å vurdere, behandle og håndtere innsatte med demens eller annen kognitiv svikt.

Andelen eldre innsatte i norske fengsler er økende. Det vil få konsekvenser for fengselsomsorgen i fremtiden. Det er viktig at eldre innsatte i fengsler får like gode helse- og omsorgstjenester der som hjemme og på institusjon. Innsatte har like rettigheter på velferdstjenester som andre innbyggere. Økt behov for tjenester må det tilrettelegges og planlegges for, både i bygningsmasse og i tjenesteleveranse. Dette må skje i samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.



10.13 Tilrettelagte avhør av særlig sårbare mistenkte

Eldre personer med demens/kognitiv svikt bør omtales her. I dag er det for liten kompetanse til å gjennomføre tilrettelagte avhør av denne gruppen. De kan ikke sidestilles med personer med utviklingshemming. Det må det være noen med spesialkompetanse på demens som gjennomfører avhør. En studie av Nordlandsforskning (2017) viser at verken politiet, statsadvokatembetene eller domstolene har gode rutiner for å avdekke om en person har en kognitiv funksjonsnedsettelse. Det brukes generelt lite kartleggingsverktøy for å avdekke kjente former for kognitive funksjonsnedsettelser.

Retten til tilrettelagte avhør gjelder barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner. Vi er spørrende til om «særlig sårbare» er godt nok definert, og om dette benyttes i tilstrekkelig grad overfor dem som burde være omfattet. PF mener at det er et behov for tilrettelagte

avhør også for andre grupper av sårbare voksne, for eksempel personer med demens eller annen kognitiv svikt.



10.14 Rettssikkerhetsutfordringer for barn i konflikt med loven

Barns kognitive, emosjonelle og moralske utvikling er ikke ferdig. Det medfører at det må stilles særskilte krav til hvordan denne gruppen skal behandles hvis de mistenkes for å ha begått et lovbrudd. I det følgende trekkes frem tre hovedutfordringer ved dagens system.

Mistenkte barn har etter våre nasjonale regler ingen ubetinget rett til forsvarer betalt av det offentlige. Mindreårige mistenkte har en utvidet rett til forsvarer sammenlignet med voksne, men bortsett fra i visse, bestemte situasjoner kreves det at det gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak – der lav alder bare er et moment.

Det stilles ikke krav til barnefaglig kompetanse ved avhør av mistenkte barn. Etter norsk rett har barn som skal vitne, eller som har blitt utsatt for noe kriminelt, i mange tilfeller særskilte rettigheter ved avhør. Det kreves da at avhørene skal gjennomføres på såkalte barnehus. Det stilles da strenge krav til barnefaglig kompetanse, og informasjonen i avhørene blir tilpasset barnets utvikling. De samme kravene stilles ikke ved avhør av mistenkte barn.

Hvorvidt og i hvilken grad det tas hensyn til at tiltalte er mindreårig under en rettssak, avhenger av dommeren som administrerer den enkelte sak. Domstoladministrasjonen har utarbeidet praktiske anbefalinger for domstolsbehandling for straffesaker med mindreårige aktører - disse er imidlertid ikke bindende.

Det er avgjørende for barns rettssikkerhet at den strafferettslige prosessen tar hensyn til deres utvikling, og at de forstår prosessene rundt seg og sin sak. Det bør derfor utarbeides egne prosessregler som sikrer dette.

