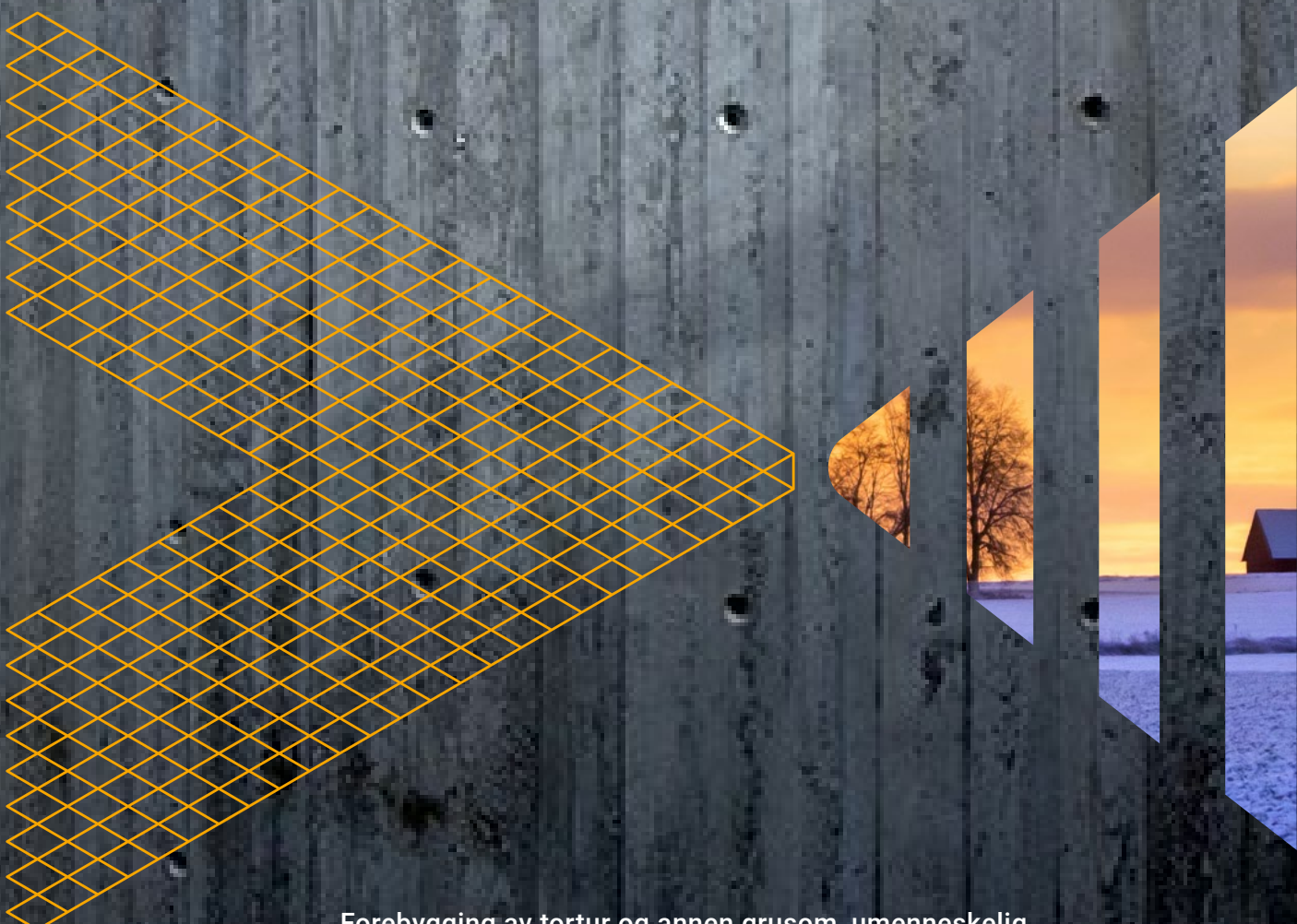




SIVILOMBUDET

ÅRSMELDING FOR 2021

DOKUMENT 4:1 (2021–2022)



Forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved frihetsberøvelse





Dokument 4:1 (2021–2022)

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

Avgitt til Stortinget 29. mars 2022

Forord

2021 har vært et aktivt og produktivt år for Sivilombudets forebyggingsarbeid. I året som har gått, har vi satt søkelys på forholdene for barn i politiarrest og situasjonen til de mest sårbare på sykehjem. Vi har også gjennomført ni besøk til boliger for personer med utviklingshemning, og vi har påpekt svakheter i rettssikkerheten til denne gruppen. Gjennom foredrag, undervisning og deltakelse i hørings- og innspillsmøter har vi i tillegg bidratt til å heve kunnskapen om forebygging av tvang i en rekke sektorer.

Året begynte med nedstengning av samfunnet, og våren var preget av mange restriksjoner og stor usikkerhet om koronapandemiens utvikling. Som følge av dette valgte Sivilombudet å konsentrere innsatsen om et større prosjekt om barn i arrest, framfor å planlegge flere fysiske besøk som det var høy risiko for at vi måtte avlyse.

Mindreårige i arrest var et svært aktuelt tema å undersøke nærmere, siden det har vært rapportert en økning i arresterte mindreårige i Norge siden 2018. Prosjektet omfattet en nasjonal datainnsamling fra alle politidistrikter og et besøk til politiarresten i Oslo politidistrikt. Funnene ble samlet i en besøksrapport som viser at Oslo politidistrikt blant annet mangler gode alternativer til glattcelle og at barn ikke har kontinuerlig tilgang til voksne, slik de skal etter nasjonale og internasjonale føringer.

Undersøkelsen avdekket også behov for nasjonale tiltak. I et brev til Justis- og beredskapsdepartementet pekte vi blant annet på behovet for en mer pålitelig nasjonal oversikt over bruk av politiarrest overfor mindreårige, bedre dokumentasjon av barns arrestforhold og nasjonalt arbeid for å sikre alternativer til glattcelle for barn.

Etter at samfunnet åpnet opp igjen i september, ble det mulig å gjenoppta våre ordinære besøk. I løpet av høsten gjennomførte vi totalt ni fysiske besøk til boliger for personer med utviklingshemning i Kristiansand og Hamar kommune. Noen av disse

var bofellesskap, mens andre var enkeltboliger. Disse besøkene bygget på erfaringer fra et besøk gjennomført til samme sektor i Drammen kommune i 2020, der det blant annet ble avdekket utøvelse av tvang uten gyldig vedtak.

Vi ser at våre funn og anbefalinger resulterer i konkrete tiltak som får stor betydning for mange mennesker. Et eksempel på dette er Nordre Follo kommune som, etter vårt besøk til Høyås bo- og behandlingssenter i 2020, meldte at de ville følge opp Sivilombudets anbefalinger gjennom et bredere kommunalt prosjekt, for å sikre at forbedringene ville komme alle relevante tjenestemottakere til gode. Også Drammen kommune har informert oss om at oppfølgingen deres omfatter alle tjenestemottakerne i kommunen. Dette er gode eksempler på at våre besøk kan ha positive ringvirkninger utover den enkeltinstitusjonen vi besøker.

Våre besøk kan også medføre behov for langvarig oppfølging. Dette skjer i tilfeller der vi trenger ytterligere informasjon om hvordan våre anbefalinger følges opp, eller der vi ikke opplever å få tilstrekkelige svar fra stedene vi har besøkt. I 2021 avsluttet vi en langvarig utveksling med avdeling for barn og unge ved Helse Stavanger HF, barnevernsinstitusjonen Stendi Nymogården og Jong ungdomshjem, som er institusjoner vi besøkte i 2019. Samme år avsluttet vi også en tilsvarende utveksling med Sykehuset i Østfold, Kalnes som vi besøkte i 2018.



Situasjonen på Politiets Utlendingsinternat på Trandum har også krevd omfattende oppfølging. Dette er et saksområde som har bekymret Sivilombudet over lang tid og i mai ba vi Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om nærmere informasjon om situasjonen for de internerte. Helse- og omsorgsdepartementet informerte oss om at de har gitt Helsedirektoratet i oppdrag å utrede ny organisering av helsetjenestene på internatet. Justis- og beredskapsdepartementet orienterte i sitt svarbrev om at de blant annet planlegger å revidere gjeldende forskrift om Politiets utlendingsinternat. Menneskerettighetssituasjonen for de internerte har vært kritikkverdig i en årrekke. Det er behov for raske tiltak for å sikre at forholdene på Trandum ikke fortsatt utgjør lovbrudd eller risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Undervisning, rådgivning og kunnskapsformidling har også vært en viktig del av arbeidet i 2021. Vi har blant annet deltatt i en stortingshøring om endringer i straffegjennomføringsloven, der vi pekte på at forslagene knyttet til bruk av svært inngripende tvangsmidler som spytthette og bodycuff var mangelfullt utredet. Vi har også kommet med innspill til ny lov om barnevern, der vi etterspurte en tydeliggjøring av ansattes ansvar for å forebygge tvang. En ny lov bør inneholde tydelige føringer om at all tvangsbruk må være nødvendig og forholdsmessig. Videre har vi forelest i utdanning- eller videreutdanningsprogrammene for mange relevante yrkesgrupper, som fengselsbetjenter, arrestforvarere, grensekontrollører, psykologer, leger i psykiatrispesialisering og i juristutdanningen. Vi vurderer dette arbeidet som viktig for å forebygge umenneskelig behandling.

Vi har videreført det verdifulle og nyttige samarbeidet med sivilsamfunnet gjennom regelmessige møter i vårt rådgivende utvalg og gjennom deltakelse på konferanser og seminarer. Internasjonalt har vi opprettholdt gode relasjoner til de nordiske

forebyggingsenhetene gjennom faste nettverksmøter. I september ble vi også bedt om å dele våre erfaringer på en konferanse om isolasjon i det danske Folketinget.

Etter åtte års drift og 86 gjennomførte besøk til nesten alle sektorer som faller inn under vårt mandat, sitter vi på unik og omfattende innsikt i hva som utgjør risikofaktorer for krenkelser og umenneskelig behandling for frihetsberøvede i Norge. Denne kunnskapen forplikter oss til å jobbe systematisk med oppfølging av overordnede funn og anbefalinger, gjennom undervisning og formidling og ved dialog med nasjonale myndigheter. Dette arbeidet må prioriteres samtidig som nye besøk også skal gjennomføres og følges opp. Dagens bemanningssituasjon begrenser dessverre vår mulighet til å sikre systematisk oppfølging av våre anbefalinger på nasjonalt nivå. Dette gjelder blant annet våre anbefalinger som gjelder psykisk helsevern og barnevernet og de store utfordringene som vi beskriver i Særskilt melding til Stortinget om isolasjon i norske fengsler (Dok 4:3 (2018-2019)).

Vi ser tilbake på et begivenhetsrikt år for forebyggingsarbeidet. Til tross for mange usikkerhetsmomenter i samfunnet og en presset bemanningssituasjon, har vi lyktes med å opprettholde et høyt aktivitetsnivå. 2021 var også året der vi fikk en ny sivilombudslov og nytt navn. Den nye loven gjengir ordlyden fra tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT) i større grad enn tidligere lovverk, noe som understreker og tydeliggjør Sivilombudets viktige mandat for å forebygge tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling i årene som kommer.

Hanne Harlem
sivilombud

Steder som er omfattet av forebyggingsmandatet

59 

FENGSLER OG
OVERGANGSBOLIGER

127 

LOKALER FOR
TILBAKEHOLDELSE
HOS TOLLVESENET

Ca.

115 

POLITIAARRESTER,
INKLUDERT
VENTECELLER

3 

UTLENDINGSINTERNAT

9 

ARRESTLOKALER
I FORSVARET

1 

TVUNGEN OMSORG
I INSTITUSJON
(BRØSET)

68 

PSYKISK HELSEVERN-
INSTITUSJONER

Ca.
70 

INSTITUSJONER FOR
TVANGSBEHANDLING
AV PERSONER MED
RUSMIDDELPROBLEMER



BOLIGER FOR
PERSONER MED
UTVIKLINGSHEMNING

Tallet på steder for frihetsberøvelse som omfatter mennesker med utviklingshemning er usikkert, blant annet fordi mange bor i egne boliger og bofellesskap.

Ca.
1000 

SYKEHJEM

Ca.
150 

BARNEVERN-
INSTITUSJONER

Innhold

Forord	2
1 › Sivilombudets forebyggingsmandat	7
2 › Arbeidsmetoder	11
3 › Utvalgte tema fra 2021	19
› Barn i politiarrest	19
› Forebygging i kommunale helse- og omsorgstjenester	27
4 › Besøk, oppfølging og noen resultater i 2021	33
› Besøk gjennomført i 2021	33
› Besøksrapporter publisert i 2021	34
› Oppfølging i etterkant av besøksrapport	40
› Noen eksempler på resultater i 2021	41
5 › Nasjonal dialog	45
6 › Internasjonalt samarbeid	51
7 › Statistikk	55
Aktiviteter 2021	58
Budsjett og regnskap 2021	63

1



Sivilombudets forebyggingsmandat

Stortinget vedtok den 14. mai 2013 at Norge skulle slutte seg til tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Konvensjonen pålegger statene å ha et organ som skal forebygge at personer som er fratatt friheten, utsettes for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.¹ Sivilombudet ble tildelt denne oppgaven, og det er opprettet en egen forebyggingsenhet for å ivareta denne delen av ombudets arbeid.

Sivilombudet har adgang til alle steder hvor personer er, eller kan være, fratatt friheten. Sivilombudet har også tilgang til alle nødvendige opplysninger av betydning for hvordan frihetsberøvelsen gjennomføres. Forebyggingsenheten besøker regelmessig steder der mennesker er fratatt friheten, for eksempel fengsler, politiarrester, psykisk helseverninstitusjoner og barnevernsinstitusjoner. I 2020 besøkte vi for første gang sykehjem, og i 2021 har vi besøkt boliger for psykisk utviklingshemmede. Besøkene kan skje med eller uten forhåndsvarsel.

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

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

FNs torturkonvensjon

FNs torturkonvensjon slår fast at tortur og umenneskelig behandling er forbudt, og at dette forbudet aldri skal fravikes. Stater som slutter seg til konvensjonen, forplikter seg til å forby, forebygge og straffeforfølge all bruk av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Ifølge konvensjonen skal enhver konvensjonspart «sørge for at dens kompetente myndigheter iverksetter omgående og upartiske undersøkelser, i ethvert tilfelle der det er rimelig grunn til å anta at en torturhandling [eller andre former for grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff] har funnet sted på noe område under dens jurisdiksjon».²

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

—
**FNs torturkonvensjon
 slår fast at tortur og
 umenneskelig behandling
 er absolutt forbudt,
 og at dette forbudet aldri
 kan fravikes.**
 —

¹ Sivilombudsloven § 1, § 17, § 18 og § 19.

² FNs torturkonvensjon artikkel 12.

Torturkonvensjonens tilleggsprotokoll (OPCAT)

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

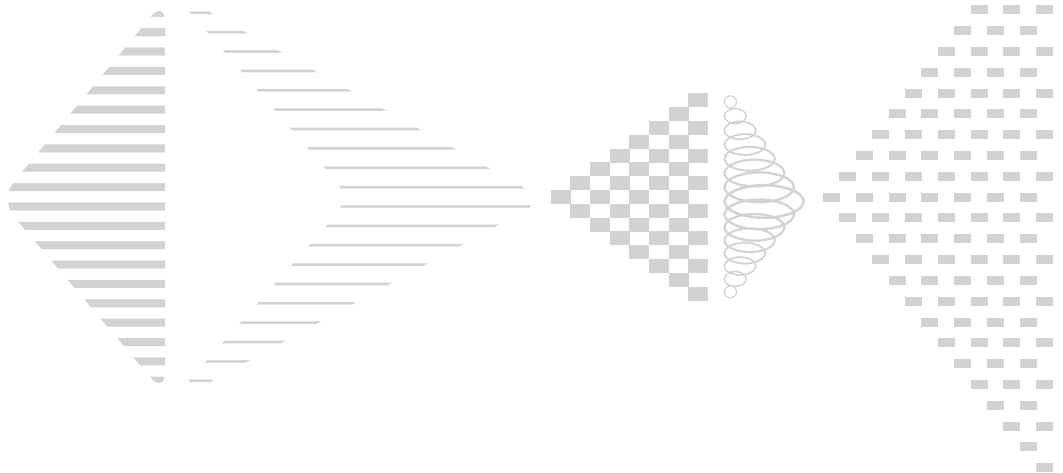
Stater som slutter seg til tilleggsprotokollen, forplikter seg til å ha ett eller flere nasjonale forebyggingsorganer som gjennomfører regelmessige besøk til steder hvor personer er eller kan være fratatt friheten, med sikte på å styrke beskyttelsen av disse personene mot tortur og umenneskelig behandling.

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

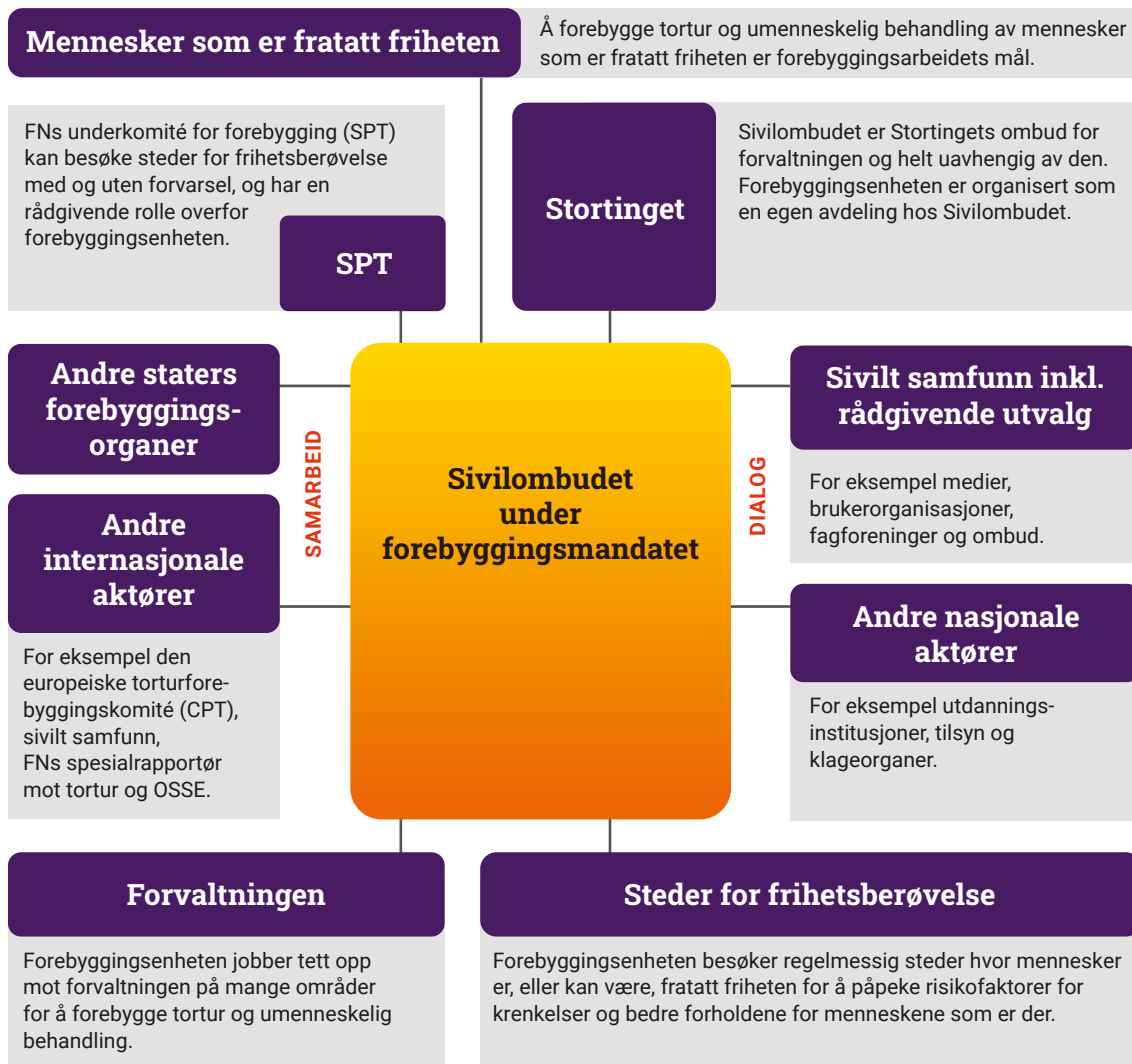
Forebyggingsorganene skal være uavhengige av myndighetene og stedene for frihetsberøvelse, ha nødvendige ressurser til rådighet og ha ansatte med nødvendig kompetanse og fagkunnskap.

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

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



Sivilombudets viktigste relasjoner i forebyggingsarbeidet



2



Arbeidsmetoder

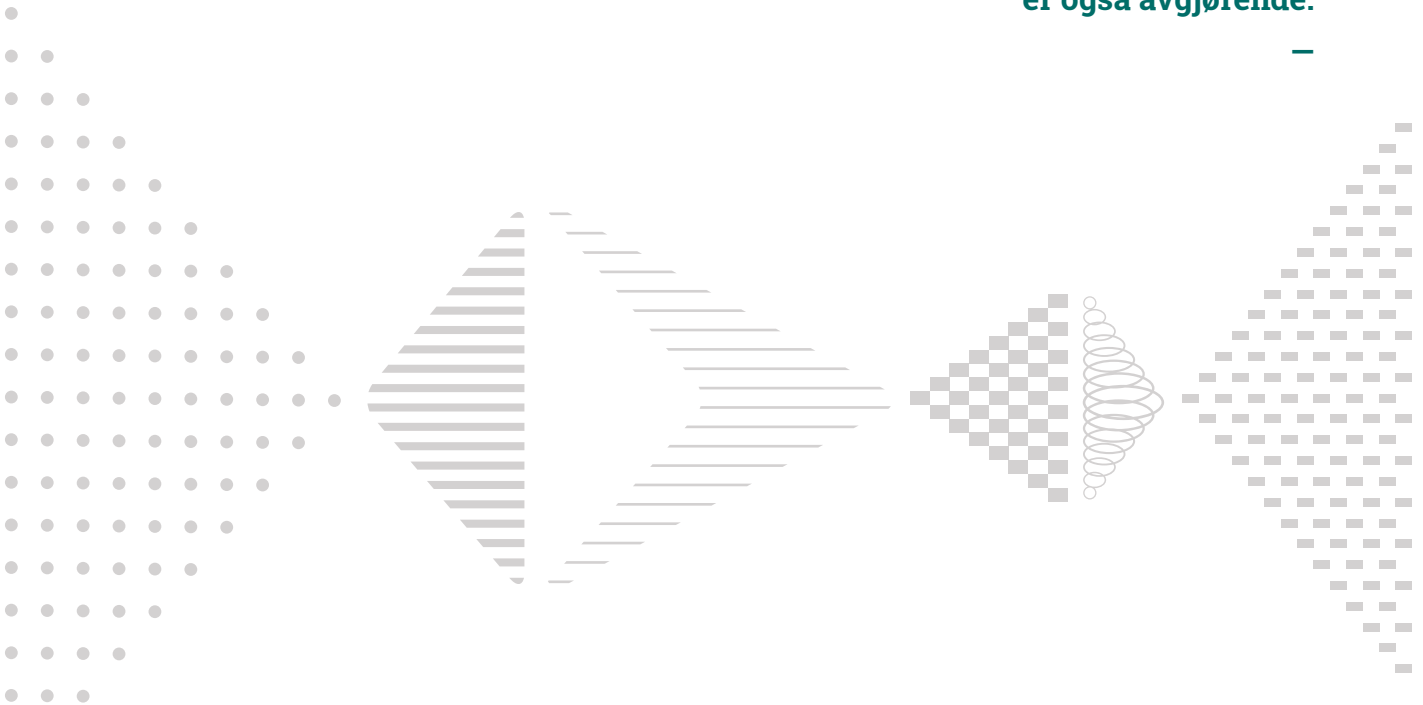
Forebyggingsenheten skal identifisere risiko for tortur og umenneskelig behandling og forebygge at mennesker utsettes for slike krenkelser.

Dette gjøres i hovedsak gjennom besøk til institusjoner der personer er fratatt friheten. I tillegg jobber vi med oppfølgings- og informasjonsarbeid og med kunnskapsdeling. Arbeidsmetodene skal bidra til en helhetlig og tverrfaglig tilnærming.

Risiko for tortur eller umenneskelig behandling påvirkes av en rekke ulike faktorer, blant annet rettslige og institusjonelle rammer, fysiske forhold, opplæring, ressurser, ledelse og institusjonskultur. Dette gjør at det er nødvendig med en helhetlig tilnærming der ulike arbeidsmetoder og faglige perspektiver tas i bruk. For å sikre et tverrfaglig perspektiv i arbeidet består forebyggingsenheten av medarbeidere med arbeidserfaring fra ulike sektorer og utdanningsbakgrunn fra blant annet jus, kriminologi, menneskerettigheter, psykologi og samfunnsvitenskap.

Effektivt og troverdig forebyggingsarbeid er avhengig av at vi selv kan velge hvilke steder vi skal besøke, og når og på hvilken måte besøket skal gjennomføres.

Full tilgang til dokumenter og til alle deler av institusjonene vi besøker, og mulighet til å føre fortrolige samtaler, er også avgjørende.





Fra Sivilombudets besøk til sentralarresten i Oslo politidistrikt i mai 2021. Foto: Sivilombudet

Planlegging og gjennomføring av besøk under pandemien

Koronapandemien har hatt stor innvirkning på planlegging og gjennomføring av besøk i 2021. I begynnelsen av året var situasjonen fortsatt uoversiktlig, og det rådet høy usikkerhet om nye virusmutasjoner og framdrift i vaksineringen. Allerede i mars 2021 økte smittetallene kraftig til det som ble beskrevet som en tredje smittebølge. Disse omstendighetene begrenset naturlig nok

også Sivilombudets besøk til institusjoner og annet utadrettede arbeid.

Mange av personene som Sivilombudet normalt besøker, befinner seg i en sårbar livssituasjon som vil kunne bli forverret av en sykdom som covid-19. Prinsippet om å ikke påføre skade førte til at Sivilombudet måtte begrense besøkene til de mest utsatte gruppene og sektorene.

Ved starten av året ble det derfor besluttet å gjennomføre en bredere undersøkelse av forholdene for mindreårige i arrest våren 2021. Undersøkelsen omfattet et besøk til Oslo politidistrikt (se kapittel 3 og 4) og informasjonsinnhenting fra alle landets politidistrikter. Bakgrunnen for undersøkelsen var at det fra 2018 har vært rapportert en økning i bruk av arrest overfor mindreårige. Samtidig vurderte vi, ut fra et smittevernperspektiv, at et besøk til arresten utgjorde en lavere risiko enn et besøk til andre institusjoner som sykehjem eller boliger for mennesker med utviklingshemning. I en arrest gjør både kontrollregimet og den fysiske utformingen det mulig å gjennomføre smitteverntiltak uten for store omkostninger for dem besøket gjelder. Det var mulig å planlegge for å holde avstand, bruke munnbind og holde kontroll på nærkontakter i alle situasjoner der dette var smittevernmessig nødvendig, uten at dette skapte utrygghet.

Høsten 2021 ble det igjen mulig å gjennomføre besøk ettersom store deler av befolkningen var blitt vaksinert, og samfunnet hadde åpnet opp igjen. Som følge av denne samfunnsendringen gjennomførte vi høsten 2021 besøk til flere boliger for mennesker med utviklingshemning i kommunene Hamar og Kristiansand (se kapittel 3 og 4).

I forkant av besøk: god kartlegging og planlegging

Sivilombudet har tilgang til alle nødvendige opplysninger av betydning for forholdene under frihetsberøvelse, og det blir gjort en grundig kartlegging i forkant av hvert besøk. Dette kan for eksempel være av rutiner og prosedyrer, lokale retningslinjer, vedtak, journaler, protokoller og statistikk. Slik får vi en tidlig indikasjon på risikofaktorer for umenneskelig og nedverdiggende behandling og sikrer at besøkene dekker de utfordringene som er mest relevante for det aktuelle stedet. I mai 2021 fikk vi opplæring i smittevern av bedriftshelsetjenesten, som ledd i forberedelsene til å gjennomføre besøk.

Stedene forebyggingsenheten besøker, er svært ulike i størrelse, organisering og styring. De store ulikhetene mellom stedene som omfattes av mandatet, betyr at vi må jobbe kontinuerlig med å utvikle arbeidsmetodene våre. Besøkene planlegges blant annet slik at vi får anledning til å snakke med flest mulig på den aktuelle institusjonen. Spesielt på små institusjoner er det avgjørende å planlegge for at vi er til stede i en periode der så mange som mulig er tilgjengelige for samtale, og der vi har tid til å etablere kontakt med de som er fratatt friheten.

I forkant av besøkene utarbeider vi intervjuguider som er tilpasset dem vi ønsker å snakke med. Samtalene gjennomføres i løpet av besøket som delvis strukturerte intervjuer med to av forebyggingsenhetens medlemmer til stede. Dette sikrer at informasjonen vi mottar, blir tilstrekkelig dokumentert.

I 2021 jobbet vi med forberedelse av besøkene til sentralarresten i Oslo og boliger for personer med utviklingshemning i Hamar og Kristiansand kommuner. Vi satte også i gang informasjonsinnhenting for aktuelle besøk i 2022.

I 2021 har Sivilombudets forebyggingsenhet gjennomført fysiske besøk til politiarrester og boliger for personer med utviklingshemning.



Fra Sivilombudets besøk til sentralarresten i Oslo politidistrikt i mai 2021. Foto: Sivilombudet

Før besøket til sentralarresten i Oslo politidistrikt hentet vi inn bakgrunnsinformasjon og statistikk om barn i arrest fra alle landets politidistrikter. Vi innhentet også informasjon fra Politihøgskolen. Videre var vi i dialog med Uteseksjonen i Oslo kommune, Spesialenheten for politisaker, Barneombudet, Forsvarergruppen i Advokatforeningen, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) og Politidirektoratet i forberedelsene av dette besøket.

I forkant av besøket til boliger for personer med utviklingshemning innhentet vi informasjon om alle bofellesskapene i kommunene Hamar og Kristiansand, inkludert informasjon om antall tjenestemottakere per bofellesskap og personer i kommunene med vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9.¹ Basert på denne informasjonen besluttet vi å besøke bofellesskap der det bodde mennesker som hadde vedtak om inngripende tvang. Til sammen undersøkte vi forholdene for 13 personer

med utviklingshemning, fordelt på 9 steder i Hamar og Kristiansand.

Varsling av besøk

Stedene vi besøker varsles som hovedregel ikke om dato for besøket. Vanligvis informerer vi om at et besøk vil finne sted i løpet av en periode på 2–12 måneder. Dette gjør det mulig å hente inn informasjon fra en rekke kilder i forkant av besøket. Sentrale kilder i denne fasen er dokumenter fra stedet som skal besøkes, tilsynsmyndigheter, myndighetsorganer og andre relevante instanser. Vi informerer også det rådgivende utvalget vårt og ber om informasjon fra medlemmene som måtte ha det. I noen tilfeller gjennomfører vi også helt uanmeldte besøk. Det har ikke vært tilfelle i 2021.

I 2021 var det flere faktorer som gjorde det nødvendig å foreta individuelle vurderinger om forhåndsvarsling. Én faktor var pandemien, som

¹ Helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 gir hjemmel for bruk av tvang og makt som ledd i helse- og omsorgstjenester til personer med psykisk utviklingshemning på nærmere angitte vilkår.

både la press på bemanningssituasjonen hos de vi besøkte, og førte til behov for ekstra tilrettelegging med tanke på smittevern. En annen viktig grunn til at vi valgte å varsle tidspunkt for besøk, var at vi besøkte sykehjem og boliger for mennesker med utviklingshemning. Personer med kognitiv svikt, som demens eller utviklingshemning, kan ha behov for å være forberedt for å kunne føle seg trygge under besøkene våre.

Under besøk: samtaler med mennesker som er fratatt friheten

Vi undersøker forholdene på stedet gjennom egne observasjoner, samtaler og gjennomgang av dokumenter. Vi tar bilder for å dokumentere utforming og tilstand på lokalene, informasjonsoppslag og utstyr. Tidsplanen for besøkene er utarbeidet på en måte som gjør det mulig å tilpasse arbeidet underveis i besøket, slik at vi kan bruke mer tid på viktige temaer og saker som måtte dukke opp i løpet av besøket.

Forebyggingsenheten prioriterer alltid å gjennomføre private, fortrolige samtaler med dem som er eller kan være fratatt friheten. Det er viktig at vi får snakket med dem som kan være mest utsatt for krenkelser. Disse samtalene er en spesielt viktig kilde til informasjon ettersom de frihetsberøvede har førstehåndskunnskap om forholdene på stedet. De befinner seg i en utsatt situasjon og har et særlig krav på beskyttelse. Ved behov benyttes tolk. Det gjennomføres også samtaler med ansatte, ledelse, helsetjenester og andre relevante parter.

Under besøket til Oslo politidistrikt gjennomførte vi samtaler med polititjenestepersoner fra patruljetjeneste og forebyggende tjeneste, politiadvokater og etterforskere i tillegg til ansatte i sentralarresten. Det var ingen barn i arresten på det tidspunktet vi var på besøk. Ved besøkene til boliger for mennesker med utviklingshemning snakket vi med

beboerne som hadde vedtak om inngripende tvang, ansatte i boligene, kommuneadministrasjonen og habiliteringstjenesten, pårørende og verger og de aktuelle Statsforvalterne. Metodikken for samtaler med pårørende og verger som vi etablerte i 2020, ble videreutviklet i forbindelse med disse besøkene.

Etter besøk: analyse og offentliggjøring av funn

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

To uker før rapporten skal offentliggjøres, sender vi et utkast til stedet vi har besøkt. Slik får de en mulighet til å rette opp feil og misforståelser. Den endelige besøksrapporten oversendes stedene vi har besøkt, med kopi til ansvarlige departement, direktorat og forvaltningstilsyn. Vi ber mottakeren av besøksrapporten om å sikre at de rapporten gjelder, også får tilgang til den. Rapporten publiseres deretter på Sivilombudets nettside.

Noen av stedene vi besøker, er veldig små, og det hender derfor at vi gir en samlet beskrivelse av funn fra flere steder i én rapport. Dette kan blant annet gjelde små institusjoner i barnevernsektoren og boliger for mennesker med utviklingshemning. Dette gjør vi først og fremst for å sikre anonymitet for menneskene som er fratatt friheten. Besøkene vi gjennomførte til Hamar og Kristiansand kommuner høsten 2021, vil sammenfattes i to rapporter som publiseres i 2022.

Stedene som har blitt besøkt, får en frist for å orientere Sivilombudet om hvordan de har fulgt opp anbefalingene i rapporten. Stedets oppfølging publiseres også på Sivilombudets nettside. Enkelte

anbefalinger krever begrenset innsats å følge opp, mens andre er krevende. Dette innebærer at oppfølgingen av et besøk noen ganger kan ta lang tid, mens den andre ganger avsluttes relativt raskt.

Nasjonal og internasjonal dialog

Å spre kunnskap om situasjonen for de som er fratatt friheten i Norge, er også en sentral del av forebyggingsarbeidet. Vi jobber derfor strategisk og overordnet med kunnskapsdeling og oppfølgings- og informasjonsarbeid både nasjonalt (se kapittel 5 Nasjonal dialog) og internasjonalt (se kapittel 6 Internasjonal dialog). Ved hjelp av digitale plattformer har vi kunnet utveksle erfaringer om besøk til nye sektorer og diskutere problemstillinger med andre nasjonale forebyggingsenheter og med internasjonale organisasjoner og menneskerettighetsorganer. Samarbeidet mellom forebyggingsenheter i de nordiske landene har vært fruktbart og foregår med jevnlig digitale møter.

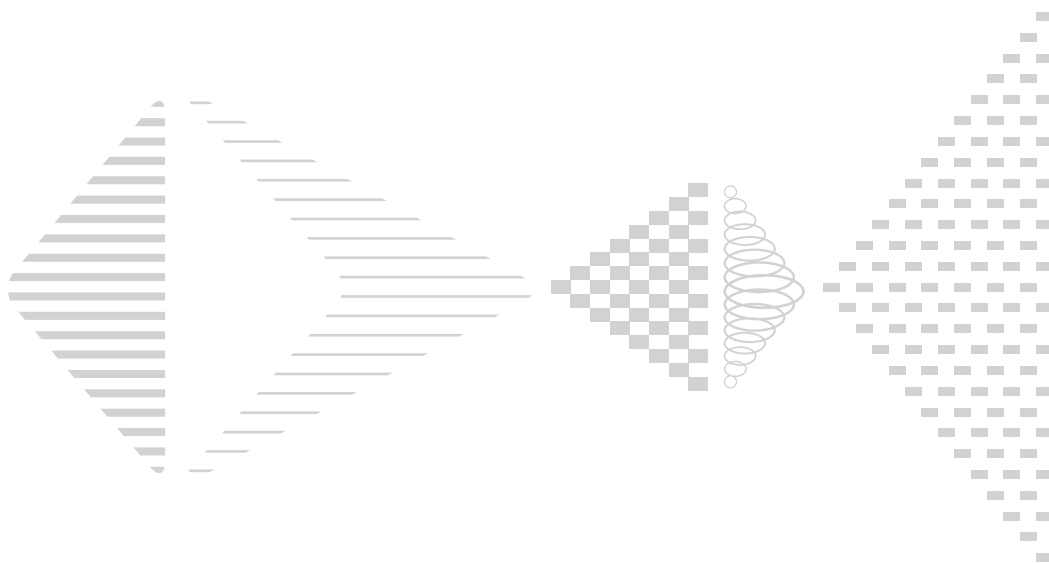
Kompetansebygging og bruk av eksterne eksperter

For å opprettholde så høy aktivitet som mulig gjennom pandemien har vi jobbet med å utvikle

metoder som legger til rette for å gjenoppta besøk til steder for frihetsberøvelse i tråd med smittevern-faglige råd. Dette omfattet blant annet internopp-læring fra bedriftshelsetjenesten om smittevern under besøk.

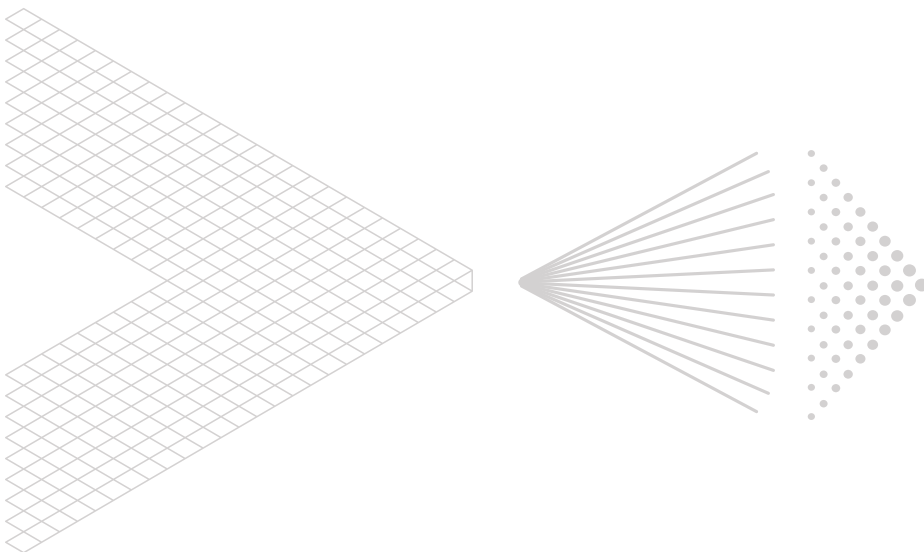
Gjennom året har vi i tillegg arbeidet spesielt med intern kompetansebygging i forbindelse med besøkene til sykehjem og mennesker med utviklingshemning. Dette omfattet risikoforhold og regelverk i begge sektorene, i tillegg til metodikk for å gjennomføre intervjuer og observasjoner. I arbeidet ble det brukt eksterne eksperter, og den nasjonale kompetansetjenesten Aldring og helse og Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemning (NAKU) holdt hver sin serie med digitale seminarer for oss. De satte blant annet søkelys på temaer som selvbestemmelse og medvirkning, legemidler på sykehjem, risiko for vold og overgrep, kommunikasjon og psykisk og somatisk helse hos mennesker med utviklingshemning.

Det var ikke behov for bruk av eksterne eksperter under besøkene i 2021.





Forebyggingsenhetens medarbeidere høsten 2021. Fra venstre: Mette Jansen Wannerstedt, Silje Sønsterudbråten, Pia Kristin Lande, Helga Fastrup Ervik, sivilombud Hanne Harlem, Johannes Flisnes Nilsen, Jannicke Godø, Karin Afeef, Jonina Hermannsdottir, Helen Håkonsholm. Foto: Mona Ødegård



3



Utvalgte tema fra 2021

Barn i politiarrest

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

Barns rettigheter og særlige sårbarhet

Å bli satt i arrest er et svært inngripende tiltak. Det gjelder særlig for barn. Både fysisk og mentalt er barn i en sårbar utviklingsfase, og de har derfor generelt høyere risiko for å ta skade av frihetsberøvelsen enn voksne. Hjernen er ikke ferdig utviklet før langt ut i 20-årene,¹ og en normal utvikling avhenger av relasjonell trygghet, sosial kontakt og aktivisering.² Når vi isoleres fra omverdenen, settes denne utviklingen i fare. Å bli overlatt til seg selv i en vanskelig situasjon er derfor særlig kritisk for barn og ungdom. FNs barnekonvensjon slår fast alle som er under 18 år, skal regnes som barn.³

Barn som settes i arrest, er altså mer sårbare enn andre for å bli utsatt for brudd på menneskerettig-

hetene, og de har derfor krav på et særlig vern mot slike inngripende tiltak.⁴

Barn har ikke samme forutsetninger for å oppfatte tid som voksne, og de har ikke fullt ut rukket å utvikle evnen til å håndtere stresset, angsten og uroen som isolasjon kan skape.⁵ Barn og unge som pågripes og plasseres i arrest, kan være i krise, i sjokk eller under påvirkning av rus. Å bli plassert på glattcelle kan skape traumer. Traumer som skjer i barndommen, kan være særlig skadelige fordi de virker inn på barns utviklingsprosesser – dermed er det fare for at de bidrar til en skjevutvikling eller setter varige spor.⁶

Dette er bakgrunnen for at FNs barnekonvensjon uttrykkelig slår fast at barn kun skal berøves

1 Lee, J. (2016). Lonely Too Long – Redefining and Reforming Juvenile Solitary Confinement. *Fordham Law Review*, 85, 846–870.

2 Se for eksempel Tetzchner, S.v. (2012). *Utviklingspsykologi*. Oslo: Gyldendal akademisk.

3 FNs barnekonvensjon artikkel 1. Barn kan gis myndighet innenfor avgrensede områder før full myndighetsalder, for eksempel kan barn som er fylt 15 år, holdes strafferettslig ansvarlig, jf. straffeloven § 20 første ledd. Unge lovbrutere under 18 år har likevel vern som barn etter barnekonvensjonen.

4 FNs menneskerettighetsråd, Rapport fra FNs spesialrapportør for tortur, 5. mars 2015, A/HRC/28/68 (heretter FNs spesialrapportør mot tortur, 2015), avsnitt 16–18.

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

6 Balaban, V. (2009). Assessment of Children. I E. Foa, T. Keane, M. Friedman & J. Cohen, *Effective Treatments for PTSD: Practice Guidelines from the International Society for Traumatic Stress Studies* (s. 62). New York/London: The Guildford Press. Tine Jensen, spesialist i barne- og ungdomspsykologi, PhD/forsker (2016/2021). Barn og traumer. Norsk psykologforenings nettsider: <https://www.psykologforeningen.no/publikum/informasjonsvideoer/videoer-om-psykiske-lidelser/barn-og-traumer>.



Bakrommet på en av politiets cellebiler. Foto: Sivilombudet

friheten som en siste utvei, og bare for et kortest mulig tidsrom.⁷

Sivilombudets undersøkelse av forholdene for barn i arrest

Under forebyggingsmandatet har Sivilombudet besøkt flere steder der barn og unge er eller kan være fratatt friheten. Besøkene har resultert i flere anbefalinger om politiets rolle og bruk av politibistand på institusjon.⁸ Vi har også gjennomført besøk til politiarrester og gitt anbefalinger om politiets håndtering av mindreårige i forbindelse med flere av disse.⁹ Under besøkene til politiarrester har vi imidlertid ikke tidligere sett på forholdene spesielt for mindreårige.

Etter en periode med nedgang har vi merket oss at det siden 2018 igjen har vært en klar økning i omfanget av barn i arrest i Norge.¹⁰ Flere aktører har uttrykt bekymring over dette.¹¹ På denne bakgrunnen gjennomførte vi en undersøkelse av hvordan barns rettigheter ivaretas når de blir pågrepet av politiet og satt i arrest. Undersøkelsen omfattet et besøk over to dager til Oslo politidistrikt 11.–12. mai i 2021. I tillegg hentet vi inn informasjon fra de elleve andre politidistriktene. Det ble også innhentet informasjon fra Politidirektoratet, Spesialenheten for politisaker, Uteseksjonen i Oslo kommune, Barneombudet, Forsvarergruppen i Advokatforeningen og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM).

7 FNs barnekonvensjon artikkel 37, bokstav B. Se også FNs barnekomité's generelle merknad nr. 10 om rettigheter for barn som er i konflikt med loven.

8 Barnevernets akutthinstitusjon for ungdom (2016), Akershus ungdoms- og familiesenter, avd. Vien (2017), Alta ungdomssenter (2017), Alta Aleris (2017), Agder behandling ungdom, avd. Furuly (2018), Humana Øst, avd. Jessheim og Hol gård (2019) og Helse Stavanger HF, avd. psykisk helsevern barn og unge (2019).

9 Lillestrøm sentralarrest (2015), Drammen sentralarrest (2014), Tønsberg sentralarrest (2014) og Bergen sentralarrest (2016).

10 Nedgang ble registrert i 2020. Ifølge Politidirektoratet *Årsrapport om arrestforhold 2020* antas denne nedgangen å henge sammen med covid-19-pandemien og smitteverntiltak gjennomført i denne forbindelse (skjenkestopp, skjenkeforbud, lavere mobilitet etc.).

11 Både Forsvarergruppen i Advokatforeningen, Barneombudet og NIM har blant annet vært i dialog med Oslo politidistrikt om barn i arrest i 2020/2021.

Når kan barn settes i arrest?

Oslo politidistrikt er det største politidistriktet i landet målt i folketall og det distriktet der flest mindreårige framstilles for arrest. I 2020 ble mindreårige framstilt for arrest i Oslo totalt 204 ganger. Dette utgjorde omtrent 30 prosent av tilfellene der mindreårige dette året ble satt i arrest i Norge.¹²

Mindreårige kan settes i arrest både som følge av at de er *pågrepet* for mistanke om en straffbar handling, og som følge av at de er *innbrakt* etter politiloven. Vi hentet inn dokumentasjon som gjaldt alle mindreårige som hadde blitt pågrepet eller innbrakt og plassert på celle i perioden 1. januar til 12. mai 2021. Dette omfattet 35 personer. Av disse var 34 pågrepet og 1 innbrakt. På bakgrunn av det lave antallet innbrakte etter politiloven i denne perioden valgte vi å kun se nærmere på pågripelser.

Det skal være en høy terskel for å pågripe barn. Straffeprosessloven slår fast at mindreårig kun skal pågripes når det er «særlig påkrevd».¹³ Intervjuer tydet på at både tjenestepersoner i patruljeseksjonene og politiadvokater i påtaleenheten var bevisste på at det skal være høy terskel for å pågripe barn. Gjennomgang av straffesaksdokumenter viste også at ungdommene som ble framstilt for arrest i perioden vi undersøkte, var pågrepet for alvorlige hendelser. Det manglet imidlertid dokumentasjon av hvilke vurderinger som var gjort for å sikre at det særlige vilkåret som gjelder pågripelse av barn, var oppfylt i hvert enkelt tilfelle. Vilkaåret er strengt, og vi må kunne forvente at politiet beskriver hvilke vurderinger de har gjort.

Bruk av glattcelle for barn – mangelfullt tallgrunnlag

For at en mindreårig skal plasseres på celle eller annet låst rom, må dette være «tvingende nødvendig».¹⁴ Dette gjelder uansett om den mindreårige er pågrepet eller innbrakt. Dersom plassering på celle ikke er tvingende nødvendig, skal den mindreårige tilbakeholdes i et mindre inngripende lokale.¹⁵ Alternativer til plassering på celle skal være vurdert og forsøkt, og vurderingen og konklusjonen skal føres i arrestjournalen. Alternative tiltak skal vurderes og eventuelt forsøkes, og vurderingen og konklusjonen skal føres i arrestjournalen. Dersom den mindreårige plasseres på celle, skal oppholdet være for et kortest mulig tidsrom.

I stortingsproposisjonen Barn og straff (2010–2011) ble det varslet tiltak for oppfølging av mindreårige i arrest. Det skulle blant annet legges til rette for å «høyne datakvaliteten i registreringer av mindreårige i arrest».¹⁶ I tiden etter har det gradvis kommet på plass statistikk om mindreårige i arrest, blant annet i Politidirektoratets årsrapporter om arrestforhold.

Sivilombudets undersøkelse viste at tall for arrestasjoner av mindreårige i Norge fremdeles er usikre.¹⁷ Tallene i Politidirektoratets årsrapporter om arrestforhold samsvarte i flere tilfeller ikke med tall politidistriktene rapporterte direkte til Sivilombudet.

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

12 Politidirektoratet (2020). *Årsrapport arrestforhold 2020*. Kapittel 2, del 2.1 Totaloversikt fordelt på politidistrikt, side 9.

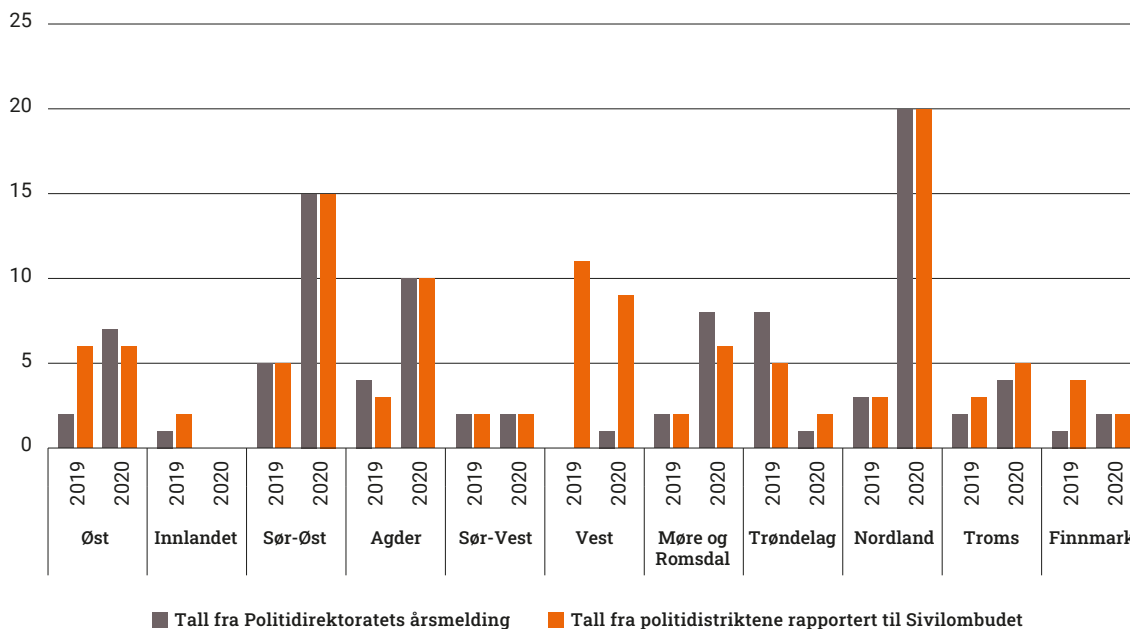
13 Straffeprosessloven § 174 og påtaleinstruksen § 9-2 første ledd første punktum. Se også grunnleggende krav til nødvendighet og forholdsmessighet i straffeprosessloven § 170a.

14 Arrestinstruksen, kapittel 5 Særlig om mindreårige.

15 Veileder til arrestinstruksen, kapittel 5 Særlig om mindreårige, tredje avsnitt, side 16.

16 Prop. 135 L (2010–2011), kapittel 4.2.4, side 29–30.

17 Se også spesifikke funn etter besøket til Oslo politidistrikt, rapportens kapittel 5.1, side 20.



Figur 1: Differanse i tall fra Politidirektoratets årsrapport og tall innrapportert fra politidistriktene til oss 2019 og 2020 – barn plassert på celle. (inkluderer ikke Oslo)

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

Av de totalt 204 mindreårige som ble framstilt for arrest i Oslo politidistrikt i 2020, ble 170 plassert på celle i arresten. Tilgjengelige tall fra de siste årene kunne tyde på at terskelen for plassering av mindreårige på celle var lavere i Oslo enn ellers i landet, da andelen som ble plassert på celle av de som totalt ble pågrepet, framstod betydelig høyere enn i øvrige politidistrikter.¹⁸ Dette var det imidlertid ikke mulig å slå fast sikkert på grunn av ulikheter i distriktenes innrapportering til Politidirektoratet.

Manglende alternativer til glattcelle for barn i arrest

Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) anbefaler at mindreårige ikke settes i ordinære politiceller, men i barnevennlige omgivelser.¹⁹ Også FNs spesialrapportør mot tortur har understreket at barn som er pågrepet, må plasseres i barnevennlige omgivelser.²⁰

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

Informasjon som ble hentet inn fra alle landets politidistrikter, avdekket imidlertid at det i praksis er få reelle alternativer til glattcelle når barn settes i arrest. Ingen politidistrikter rapporterte til Sivilombudet at de har tilrettelagte rom som alternativ til celle for mindreårige som er pågrepet eller innbrakt, og som blir holdt tilbake over noe tid.

18 Se f.eks. Politidirektoratet (2019) Årsrapport arrestforhold 2019, tabell 3, side 9.

19 CPT (2015), punkt 99: «Further, every effort should be made to avoid placing juveniles in ordinary police cells but rather to hold them in a juvenile-friendly environment».

20 FNs spesialrapportør mot tortur (2015), avsnitt 84 k), som anbefaler: «Not to detain children in law enforcement establishments for more than 24 hours, and only in child-friendly environments».



Celler ved Oslo sentralarrest. Til venstre (rød vegg): Vanlig glattcelle. Til høyre (blå vegg): Celle for mindreårige, med TV bak glass i vindu. Foto til venstre: Ivan Brodey for LMR arkitektur. Foto til høyre: Sivilombudet.

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

Bruk av glattceller for barn

I Norge gjelder ingen spesielle krav til hvordan utformingen skal være av celler eller andre rom for barn og unge som blir satt i politiarrest. Norske

politiceller er utformet som glattceller, helt uten møbler, i betong og nesten alltid uten mulighet til å se ut. Uavhengig av alder opplever mange et opphold i en slik glattcelle som belastende.

Sivilombudet ser behov for reguleringer på dette feltet for å sikre trygge og barnevennlige omgivelser for barn som pågripes eller innbringes til politiarrest, i tråd med anbefalinger fra Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT).²¹

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

21 CPT (2015), punkt 99: «Further, every effort should be made to avoid placing juveniles in ordinary police cells but rather to hold them in a juvenile-friendly environment». Se også FNs spesialrapportør mot tortur (2015), avsnitt 84 k), som anbefaler: «Not to detain children in law enforcement establishments for more than 24 hours, and only in child-friendly environments».

og cellene har fremdeles karakter av å være glattceller.²²

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

Risiko for isolasjon

De alvorlige skadevirkningene av isolasjon er kjent,²³ og det er krav om at det skal settes inn tiltak for å hindre isolasjon og avhjelpe konsekvensene av opphold i politiets arrest.²⁴ På bakgrunn av barns særlige behov for oppfølging og trygghet er kravene til oppfølging av mindreårige enda strengere. Barn skal holdes atskilt fra voksne arrestanter, og menneskelig kontakt må sikres av ansatte. Kravet er derfor at mindreårige i politiarrest «til enhver tid» skal ha mulighet til å ha samvær med ansatte fra arresten eller noen som jobber i helse- og omsorgstjenesten eller barnevernet, og som befinner seg i lokalene.²⁵

Gjennomgangen av arrestjournaler for alle mindreårige som ble satt i arrest i perioden januar–mai 2021, viste at ingen av de mindreårige som satt på celle i Oslo sentralarrest i denne perioden, hadde mulighet til samvær med voksne i det omfanget som regelverket forutsetter.²⁶ Det var heller ikke dokumentert at dette var tilbudt.

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

—

Det var dårlig å være der, jeg vil aldri dit igjen. Å sitte låst inne alene. Det var dårlig, veldig dårlig. Det er veldig dårlig å sitte på den cella, være låst inne på et rom. Jeg får lyst til å gråte.

Sitat ungdom

—

22 Sivilombudet har under forebyggingsmandatet siden oppstart i 2014 besøkt seks sentralarrest: Tønsberg sentralarrest (2014), Drammen sentralarrest (2014), Lillestrøm sentralarrest (2015), Ålesund sentralarrest (2015), Bergen sentralarrest (2016) og Oslo sentralarrest (2021).

23 Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, Dokument 4:3 (2018/19). Se https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2019/06/SOM_S%C3%A6rskilt-melding_WEB.pdf

24 Arrestinstruksen, kapittel 12. Ved Oslo tingrett dom 2. juni 2014 (A mot Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet) ble den norske stat dømt for krenkelse av EMK artikkel 8 for de facto isolasjon i politiarrest. I etterkant av dommen ga Riksadvokaten midlertidige retningslinjer om bruk av politiarrest for å hindre ulovlig isolasjon i norske arrester. Retningslinjene ble fulgt opp i arrestinstruksen der det blant annet slås fast at det skal settes inn tiltak for å hindre isolasjon og avhjelpe konsekvensene av opphold i politiets arrest.

25 Arrestinstruksen, kapittel 5 Særlig om mindreårige. Se også kapittel 9, 10 og 11, som gjelder oppfølging av alle arrestanter.

26 Dokumentasjon ble hentet inn for alle mindreårige innsatt på celle i perioden 1. januar 2021 til 12. mai 2021 (dato for besøket).



Korridor i Oslo sentralarrest. Foto: Sivilombudet

Manglende tilpasninger ved arrest av barn

God informasjon er viktig i en stressende og vanskelig situasjon. Barn og unge som blir fratatt friheten, har krav på god og tilpasset informasjon fra de blir tatt hånd om av politiet, til de blir løslatt eller overført til et fengsel eller et annet sted. Risikoen for krenkelser er stor i de første timene av en frihetsberøvelse, og FNs barnekonvensjon krever at barn som mistenkes for en straffbar handling, informeres umiddelbart og direkte om mistanken mot seg og om retten til juridisk bistand i saken.²⁷ Informasjonen må tilpasses barnets alder og modenhet og gis både skriftlig og muntlig.²⁸ Det er avgjørende at informasjonen formidles på en

enkel, ikke-teknisk måte, med et språk den mindreårige forstår, om nødvendig med tolk.²⁹

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

Under vårt besøk fant vi at barn som plasseres i arrest i Oslo, ofte ikke får god nok informasjon om rettighetene sine. Skrivene som deles ut når noen settes i arresten, var de samme for voksne og mindreårige. De var utformet i et formelt, lite tilgjengelig språk og manglet informasjon om barns særlige rettigheter, for eksempel retten de har til å ha samvær med en voksen ansatt under

27 FNs barnekonvensjon, artikkel 40 nr. 2 (b) (iv) og FNs barnekomité, generell kommentar nr. 10, avsnittene 58–60. Se også EMK artikkel 5 nr. 2 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 9 nr. 2 og A/HRC/RES/31/31, avsnitt 6; A/HRC/46/15, avsnitt 4. Se tilsvarende CPT (2015), avsnitt 98.

28 Se også CPT (2015), punkt 98: «(...) a specific information sheet setting out the above-mentioned safeguards should be given to all juveniles taken into custody immediately upon their arrival at a law enforcement establishment. The information sheet must be child-friendly, written in simple and clear language and available in a variety of languages. Special care should be taken to ensure that juveniles fully understand the information». Se også FNs Havanaregler, regel 24 og 25.

29 Se hhv. EMDs dom i *Khlaifia og andre mot Italia* (Storkammer), 15. desember 2016, klagernr. 16483/12, avsnitt 115 og FNs barnekonvensjon artikkel 40 nr. 2 b) (vi) jf. FNs barnekomité, generell kommentar nr. 24, avsnitt 48 og 64.

hele oppholdet.³⁰ Dette er ikke i tråd med anbefalinger fra Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT), som understreker at informasjonen må tilpasses barnets alder og modenhet og gis både skriftlig og muntlig.

Det er også viktig at informasjonen formidles muntlig på en god og forståelig måte. Under besøket fant vi at det var stor variasjon i hvordan mindreårige fikk formidlet muntlig informasjon i forbindelse med pågrepelse, innsettelse og avhør og under oppholdet på cellen. Intervjuer og gjennomgang av dokumentasjon og lydopptak fra avhør viste at noen var gode til å formidle informasjonen og la vekt på å undersøke om den mindreårige hadde forstått. Andre gikk gjennom rettighetene raskt og rutinemessig uten å sjekke om informasjonen var forstått.

Behov for nasjonale tiltak

Undersøkelsen av forholdene for barn i arrest avdekket et klart behov for nasjonale tiltak for å sikre ivaretagelsen av barn som plasseres i arrest. I en situasjon der bruken av arrest for barn øker, blir dette særlig viktig. Sivilombudet fulgte derfor opp flere av funnene med Justis- og beredskapsdepartementet. I et brev ba vi departementet blant annet gjøre rede for hvordan disse utfordringene vil bli fulgt opp:

› *Kvalitetssikrede nasjonale tall*

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

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

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

› *Informasjon tilpasset alder og modenhet*

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

› *Regelverk tilpasset barns behov og barnets beste*

Straffeprosessloven, politiloven og tilhørende regelverk skal tolkes og anvendes i lys av Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon.³¹ Sivilombudets undersøkelse synliggjorde at lov- og instruksverket på enkelte viktige områder ikke reflekterer barns grunnleggende rettigheter. Det er derfor behov for at departementet ser nærmere på hvordan regelverket skal sikre barns rett til å bli hørt, barns rett til offentlig oppnevnt forsvarer og barns særlige vern mot inngripende maktbruk.

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

30 Arrestinstruksen, kapittel 5, Særlig om mindreårige, fjerde avsnitt.

31 Menneskerettsloven §§ 2 og 3.

Forebygging i kommunale helse- og omsorgstjenester

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

Forebyggingsmandatet og kommunale helse- og omsorgstjenester

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

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

—
Frihetsberøvelse omfatter mer enn de åpenbare situasjonene hvor personer sitter i arrest, er fengslet eller har et vedtak om tilbakeholdelse i en institusjon.
—



Fra Sivilombudets besøk til boliger for mennesker med utviklingshemning. Foto: Sivilombudet

På sykehjem kan det i noen tilfeller fattes vedtak om innleggelse eller tilbakeholdelse mot pasientens vilje.¹ Det kan også brukes tvang for å gi nødvendig helsehjelp til personer uten samtykkekompetanse som motsetter seg helsehjelpen.² Det finnes ingen særskilt hjemmel for å tvangsplassere mennesker med utviklingshemning, og ingen kan tvangsplasseres i et bofellesskap. Helse- og omsorgstjenesteloven åpner imidlertid for bruk av tvang og makt som ledd i tjenestetilbudet til utviklingshemmede. I praksis kan beboere på sykehjem og mennesker med utviklingshemning være underlagt omfattende begrensninger i sin livsutfoldelse,³ som låste dører og bevegelsehindrende tiltak. Det kan også være andre årsaker til at de ikke har en reell frihet til å bestemme hvor og hvordan de vil bo.⁴ I noen tilfeller vil bakgrunnen for dette være et lovlig fattet vedtak, men i andre tilfeller er de reelt begrenset uten at det foreligger et vedtak.⁵

På bakgrunn av dette og informasjon fra blant annet bruker- og pårørendeorganisasjoner foretok Sivilombudet høsten 2020 besøk til to sykehjem og til tre boliger for mennesker med utviklingshemning. Rapporter fra disse besøkene ble publisert våren 2021.⁶ Besøksrapportene er nærmere presentert i kapittel 4. Høsten 2021 ble det gjennomført ytterligere ni besøk til boliger for mennesker med utviklingshemning i kommunene Hamar og Kristiansand. I løpet av pandemiperioden i 2020 og 2021 har vi dermed gjennomført forebyggingsbesøk til 14 steder i 5 kommuner.

- 1 Pasient- og brukerrettighetsloven (pbrl.) kapittel 4A.
- 2 Pasient- og brukerrettighetsloven (pbrl.) § 4A-3
- 3 Guddingsmo, H., «Da må jeg spørre Boligen først!» - Opplevelsen av selvbestemmelse i bofellesskap i J. Tøssebro (red.), (2019), *Hverdag i velferdsstatens bofellesskap* (side 78–94), Universitetsforlaget.
- 4 Se bl.a. NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensingsloven*, kapittel 6.5, side 150 flg. og NOU 2016: 17 *På lik linje*, side 14 og kapittel 14, særlig avsnitt 14.3.5 og 14.4.2.
- 5 Se bl.a. NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensingsloven*, kapittel 6.5, side 150 flg.
- 6 Høyås bo- og rehabiliteringssenter i Nordre Follo kommune, Åsgårdstrand sykehjem i Horten kommune og boliger for personer med utviklingshemning i Drammen kommune.

Kommunenes menneskerettighetsansvar – noen risikoområder

Kommunene har ansvar for at alle innbyggere tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.⁷ I likhet med alle andre offentlige myndigheter er kommunene forpliktet av menneskerettighetene og har et ansvar for myndighetsutøvelse som griper inn i disse rettighetene.⁸

Mennesker som er fratatt friheten, er avhengige av beskyttelse fra myndighetene for å kunne ivareta rettighetene sine. Terskelen for at handlinger, eller unnlater, kan medføre brudd på forbudet mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling, er derfor lavere når noen er på et sted der de er fratatt friheten.⁹ Flere forhold kan medføre brudd på menneskerettighetene når noen er fratatt friheten, som uforholdsmessig bruk av tvang, manglende beskyttelse mot vold og overgrep eller svikt i behandlings- og omsorgstilbudet.

Beboere med langtidsplass på sykehjem har et stort pleie- og omsorgsbehov som gjør at de er helt avhengig av personalet for å få oppfylt de grunnleggende rettighetene sine.¹⁰ I noen tilfeller kan mangler ved omsorgen og ivaretagelsen av sykehjemsbeboeres grunnleggende behov og rettigheter utgjøre en risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behand-

ling.¹¹ Også mange mennesker med utviklingshemning er avhengig av tilrettelegging for å utøve selvbestemmelse og leve et godt liv. Samtidig kan mange ha vanskeligheter med å formidle behovene sine og si fra når noe ikke fungerer eller strider mot det de ønsker. Nedsatt kognitiv funksjon vil ofte føre til at mennesker med utviklingshemning uttrykker seg gjennom atferd, og denne atferden kan oppfattes som problematisk av omgivelsene. Historisk har utfordrende atferd i utstrakt grad blitt møtt med tvang.¹²

Her trekker vi fram noen risikoområder som vi ser på ved besøk til sykehjem og boliger for personer med utviklingshemning.

Selvbestemmelse og medvirkning

Mennesker med utviklingshemning og beboere på sykehjem har som alle andre rett til å bestemme over eget liv.¹³ Enhver begrensning i denne grunnleggende retten må ha hjemmel i lov og være nødvendig og forholdsmessig i hvert enkelt tilfelle. Det må etableres effektive ordninger for å hindre misbruk og diskriminering.¹⁴

For at muligheten for medvirkning og selvbestemmelse skal være reell, må informasjon om rettigheter, klagemuligheter, behandling og andre forhold gis på en forståelig måte som er tilpasset den enkeltes

7 Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1. Norges institusjon for menneskerettigheter (2021): *Kommuner og menneskerettigheter*, kapittel 3.

8 Grunnloven § 92.

9 FNs spesialrapportør mot tortur, rapport til FNs menneskerettighetskomisjon, 23. desember 2005, E/CN.4/2006/6, avsnitt 34–41 og EMDs dom i Bouyid mot Belgia, 28. september 2015, klagenr. 23380/09.

10 Menneskerettighetskomiteens generelle kommentar nr. 20, avsnitt 2 og 5, jf. avsnitt 11. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 7 og Menneskerettighetskomiteens generelle kommentar nr. 20, avsnitt 2 og 5.

11 Se EMDs dom i Kudla mot Polen, 2000, klagenr. 30210/96, avsnitt 94, CPTs anbefalinger 2020, avsnitt 6, FNs menneskerettskomité, anbefalinger til Tyskland, 2004, CCPR/CO/80/DEU, avsnitt 17 og FNs torturkomité, anbefalinger til Irland, 2017, CAT/C/IRL/CO/2, avsnitt 35.

12 NOU 2019: 14 side 71–72.

13 Grunnloven § 102 første ledd, første punktum, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17 nr. 1 og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD), artikkel 3 jf. artikkel 12, 14, 15, 17, 22 og 25 bokstav d. FNs prinsipper for eldre personer 1991, prinsipp nr. 14. Europarådets anbefalinger 2014, nr. 9–13.

14 EMK art. 8 nr. 2; EMDs avgjørelse A.-M.V. mot Finland, 2017, (53251/13), avsnitt 69–73.



Sivilombudet besøkte Åsgårdstrand sykehjem i desember 2020. Foto: Sivilombudet

evne til å motta informasjonen.¹⁵ Manglende medvirkning kan blant annet øke bruken av tvang.¹⁶ For mennesker som kan ha vanskeligheter med å uttrykke seg, kan denne risikoen være større enn for andre, og det kreves derfor ekstra aktsomhet.

Under besøkene har vi blant annet sett på hvordan det legges til rette for medvirkning og selvbestemmelse, og hvordan pårørende og verger involveres for å sikre beboeres rettigheter og medvirkning.

Bruk av tvang

En viktig del av den personlige friheten er å kunne bestemme over seg selv og sin egen kropp. Dette

omtales gjerne som retten til personlig integritet, og det inkluderer både fysisk og psykisk integritet.¹⁷ Bruk av tvang innebærer inngrep i den enkeltes integritet og utgjør en risiko for nedverdiggende og umenneskelig behandling. Menneskerettighetene oppstiller derfor strenge vilkår for bruk av tvang.

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

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

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

Rett til helsehjelp

Likeverdige helsetjenester er et uttalt mål i nasjonal lovgivning og regjeringens strategier.¹⁸ Retten til likeverdige fysiske og psykiske helsetjenester er også slått fast i flere av menneskerettighetskonvensjonene Norge har sluttet seg til, deriblant

15 Se pasient- og brukerrettighetsloven § 3-5 og IS-2015-10 punkt 2.2.4. Se også CRPD artikkel 19 og 21.

16 Berge, K. og Ellingsen, K.E., (2015), Selvbestemmelse og bruk av tvang og makt. En studie på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemning (NAKU); IS-2015-10 avsnitt 4.4.2

17 Retten til frihet og personlig integritet følger blant annet av Grunnloven §§ 93 annet ledd, 94 første ledd, første punktum og 102 første ledd, første punktum, EMK artiklene 3, 5 og 8, FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artiklene 7, 9, 10 og 17 nr. 1 og CRPD, særlig artiklene 3, 14, 15, 17 og 22.

18 Se bl.a. formålsbestemmelsene i Helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og folkehelseloven. Se også Helsedirektoratet, 20. august 2020. *Gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemning (høringsutkast)*, kapittel 1.

artikkel 12 i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som er gjeldende norsk rett gjennom menneskerettsloven.¹⁹

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

Under besøkene våre ser vi på kapasitet og kompetanse til å følge opp beboernes helse, tilgang til helsetjenester og bruk av medisiner.

Beskyttelse mot vold og overgrep

Kommunen skal ha særlig oppmerksomhet rettet mot at pasienter og brukere kan være utsatt for, eller stå i fare for å bli utsatt for, vold eller seksuelle overgrep. Kommunen skal legge til rette for at helse- og omsorgstjenesten blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep.²⁰

Beboere på sykehjem og personer med utviklingshemning er spesielt sårbare for krenkelser, vold og overgrep. Krenkelser og vold kan få store konsekvenser for den enkelte beboers livskvalitet og er knyttet til en rekke alvorlige helseutfordringer. Forskning og annen dokumentasjon av hendelser viser at krenkende atferd mot beboere på sykehjem og mennesker med psykisk utviklingshemning også forekommer i Norge.²¹



Fra et av stedene som Sivilombudet har besøkt.
Foto: Sivilombudet

Personer som jobber med eldre eller personer med utviklingshemning, bør ha kunnskap om hvordan vold og overgrep kan oppdages, rapporteres og håndteres.²² I både sykehjemmene og boliger for mennesker med utviklingshemning har vi undersøkt om det er på plass gode rutiner for å beskytte beboere mot vold, aggresjon og overgrep fra andre beboere og fra ansatte.

19 Lov av 21. mai 1999 nr. 30: lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

20 Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3a.

21 Grøvdal, Y. (2013), *Mellom frihet og beskyttelse? Vold og seksuelle overgrep mot mennesker med psykisk utviklingshemning – en kunnskapsoversikt* (Rapport 2/2013), Oslo: Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumatisk stress. Botngård, A., Eide, A.H., Mosqueda, L. et al. (2020): *Elder abuse in Norwegian nursing homes: a cross-sectional exploratory study*. BMC Health Serv Res 20, 9. og Malmedal, W., Ingebrigtsen, O. & Saveman, B.I. (2009). *Inadequate care in Norwegian nursing homes, as reported by nursing staff*. Scandinavian Journal of Caring Sciences: 23 (2): 231–242.

22 Europarådets anbefaling 2014, artikkel 18. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014), *Retningslinjer ved seksuelle overgrep mot voksne med utviklingshemning*. Se også tilhørende veileder til retningslinjene, også gitt ut av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2014.

4



Besøk, oppfølging og noen resultater i 2021

Våren 2021 måtte vi igjen redusere antall fysiske besøk, og vi gjennomførte derfor en større undersøkelse av forholdene for barn i arrest. Undersøkelsen omfattet et besøk til Oslo politidistrikt og en datainnhenting fra landets øvrige politidistrikter. Høsten 2021 gjennomførte vi ni besøk til boliger for mennesker med utviklingshemning. Vi publiserte rapporter om forholdene for barn i arrest og eldre på sykehjem, og vi fulgte opp flere tidligere besøk.

BESØK GJENNOMFØRT I 2021

I løpet av 2021 gjennomførte vi besøk til ti steder.¹ Besøksvirksomheten vår måtte fremdeles begrenses på grunn av pandemien og smittevernregler, spesielt våren 2021.

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

19.–21. oktober besøkte Sivilombudet fem boliger for mennesker med utviklingshemning i Hamar kommune. Vi undersøkte forholdene for i alt seks personer på disse stedene.

16.–18. november besøkte Sivilombudet fire ulike boliger for mennesker med utviklingshemning i Kristiansand kommune. Vi undersøkte forholdene for i alt sju personer på disse stedene.

Sivilombudet besøkte slike boliger for første gang i 2020. Mennesker med utviklingshemning kan være

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

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

Etter hvert besøk offentliggjør Sivilombudet en rapport som beskriver funn og gir anbefalinger for å forebygge tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling. Under følger utdrag fra sammendragene i besøksrapportene som ble publisert i 2021. Rapportene er i sin helhet publisert på Sivilombudets nettsider. Rapportene fra besøkene som ble gjennomført høsten 2021, blir publisert i 2022.

¹ Ved besøk til steder som har avdelinger, underenheter eller boliger som i realiteten fungerer som ulike enheter, vil funnene ofte sammenfattes i én rapport. Dette gjør det mulig å analysere funn samlet og sikrer anonimiteten til dem vi har snakket med. Besøkene i 2021 vil derfor resultere i tre besøksrapporter.

BESØKSRAPPORTER PUBLISERT I 2021

Høyås bo- og rehabiliteringssenter, Nordre Follo kommune

Sivilombudets forebyggingsenhet besøkte Høyås bo- og rehabiliteringssenter i Nordre Follo kommune i oktober 2020. Sykehjemmet hadde på besøks-tidspunktet 111 sykehjemsplasser fordelt på 4 avdelinger. Vårt besøk gikk til sokkelavdelingen som hadde 31 plasser forbeholdt pasienter med demens.

Et hovedfunn fra besøket var at det manglet tilstrekkelig kunnskap om bruk av tvungen helsehjelp på Høyås bo- og rehabiliteringssenter. Dette gjaldt blant annet hva som skulle regnes som tvang, i hvilke situasjoner det var hjemmel for å bruke tvang, og når det skulle fattes vedtak om bruk av tvang. Det var også usikkerhet om hvem som hadde ansvaret dersom et vedtak skulle fattes, hvordan et tvangsvedtak skulle utformes, og hvem som skulle godkjenne det. Både de ansatte og ledelsen oppfattet det som komplisert og tidkrevende å fatte vedtak.

Sykehjemmet hadde ikke et system for kvalitetssikring av vedtak om tvang. En slik kvalitetssikring

manglet også på kommunalt nivå. Kommunen skal etter loven ha en «overordnet faglig ansvarlig» som skal motta kopi av alle vedtak. Det fantes ingen slik overordnet faglig ansvarlig i Nordre Follo kommune. Det var derfor ingen som hadde oversikt over tvangsbruk på sykehjem i kommunen.

Manglende kunnskap om reglene for bruk av tvang utgjør en høy risiko for at beboere utsettes for ulovlig tvang, fordi vilkårene for å bruke tvang ikke er oppfylt, eller fordi bruken av tvang ikke er dokumentert i et vedtak. Kunnskap om vilkårene for å kunne bruke tvang er avgjørende for å sikre at det gjøres riktige vurderinger av blant annet samtykkekompetanse, nødvendighet og forholdsmessighet.

Det kom videre fram at ansatte ved sokkelavdelingen ikke fikk systematisk opplæring i hvordan de kunne forebygge og håndtere utfordrende atferd, selv om de ofte stod i slike situasjoner med pasientene. Det var heller ingen systematisk oppfølging og veiledning av personalet etter vanskelige eller alvorlige hendelser. For å kunne gi pasientene forsvarlig pleie over tid er det viktig at ansatte føler seg trygge på jobb, opplever psykososial støtte og har nødvendig kunnskap og ferdigheter til å ivareta egen sikkerhet.

Sivilombudet fant også en stor variasjon i kvaliteten på beboernes individuelle tiltaksplaner. I en rekke tilfeller manglet det mål for tiltakene og beskrivelser av hvordan tiltakene skulle gjennomføres. Det var også vanskelig å se i den løpende journalen om, og i så fall hvordan, tiltak og behandling var fulgt opp i det daglige.



Høyås bo- og rehabiliteringssenter, Nordre Follo kommune. Foto: Sivilombudet

Selv om det ikke var fattet noen vedtak om tilbakeholdelse ved sokkelavdelingen i perioden vi så på, observerte Sivilombudet at det var vanskelig for beboerne på avdelingen å forlate sykehjemmet uten hjelp av ansatte. Personalets praktiske muligheter til å bli med beboere utenfor sykehjemmet framstod som svært begrenset. Under besøket så vi også ulike fysiske hindringer som begrenset beboernes mulighet til å bevege seg fritt.

De fleste eldre sykehjemsbeboere trenger hjelp til å opprettholde fysisk funksjon og bevegelse. Tilpasset fysisk aktivitet og mulighet til å være ute kan gjøre beboere mer selvhjulpne og gi dem en bedre hverdag. Det er viktig for å fremme livsutfoldelse, redusere smerter, hindre fallskader og forebygge komplikasjoner. Det syntes å være liten grad av individuelt tilpassede aktiviteter for beboerne, begrensede muligheter til å være ute i friluft og manglende tilbud om fysisk aktivitet ved sokkelavdelingen.

Under besøket så Sivilombudet flere eksempler på at det ble lagt til rette for at beboerne skulle få være med på å ta valg, og at sykehjemmet hadde kontakt med pårørende. De fleste pårørende vi snakket med, fortalte at de og beboeren følte seg godt ivaretatt på sykehjemmet. Det manglet imidlertid systematikk i arbeidet med å ivareta både beboerens og de pårørendes mulighet for medvirkning.

Kommunen har i ettertid fulgt opp anbefalingene i Sivilombudets rapport, se senere i dette kapittelet.

Bofellesskap for personer med utviklingshemning i Drammen kommune

Sivilombudets forebyggingsenhet besøkte tre bofellesskap hvor det bodde personer med utviklingshemning i Drammen kommune i november 2020. Bofellesskapene var av ulik størrelse, og beboerne hadde ulikt behov for hjelp og assistanse i hverdagen. Til sammen undersøkte vi tjenestetilbudet til totalt 20 personer.

Besøket ble gjennomført under covid-19-pandemien og var tilpasset smittevernrådene som gjaldt da. Utover en kort befarings av ett av bofellesskapene ble besøket gjennomført ved hjelp av video- og telefonintervjuer og dokumentgjennomgang.

Under besøket fant Sivilombudet at Drammen kommune var i gang med tiltak for å sikre betydelig kompetanseheving for å skape et godt tilbud til de som mottok tjenester, spesielt innenfor temaet «målrettet miljøarbeid og hverdagsmestring».



Rapporten fra Sivilombudets besøk til bofellesskap for personer med utviklingshemning i Drammen kommune ble publisert i 2021. Foto av Ypsilon bru: Sivilombudet

Kursmaterialet om bruk av tvang holdt høy kvalitet, og de ansatte hadde høy bevissthet om at bruk av tvang så langt som mulig skal unngås. Til tross for dette avdekket Sivilombudet at regelverket som gjelder bruk av tvang, i mange tilfeller ikke ble etterlevd.

Et hovedfunn under besøket var at kommunen utførte planlagte tvangstiltak overfor flere beboere uten at det forelå godkjente vedtak for dette fra Statsforvalteren. Blant beboere som hadde vært underlagt tvangstiltak gjennom mange år, fant vi flere eksempler på at tvangstiltakene var opprettholdt selv om vedtaksperioden var utløpt. I flere av tilfellene skyldtes dette at kommunen var for sen med å sende inn nytt vedtak til overprøving. I noen tilfeller bidro lang saksbehandlingstid hos Statsforvalteren til at beboere hadde vært uten vedtak over lang tid, mens tvangstiltakene ble opprettholdt. Én beboer hadde på besøkstidspunktet vært underlagt flere inngripende tvangstiltak i en periode på to år og åtte måneder uten at det forelå gyldig vedtak for denne tvangsbruken. Tiltakene omfattet bruk av mekaniske tvangsmidler som hindrer bevegelsesfriheten.

Et annet eksempel på at tvang ble utøvd uten gyldig vedtak, var den utstrakte bruken av skjerming. I ett eksempel innebar skjerming at en beboer i perioder var stengt inne alene i sin egen leilighet store deler av døgnet, over mange dager. En kjetting på døren kunne brukes når ansatte var sammen med beboeren inne i leiligheten, for å hindre at beboeren gikk ut i fellesarealet. Det forelå ikke gyldig vedtak for slik tvangsutøvelse, og det manglet en dokumentert begrunnelse av at skjermingstiltaket og bruk av dørsperre var nødvendig og forholdsmessig. Risikoen for krenkelse av denne beboerens rettigheter framstod på denne bakgrunn som høy.

I de tilfellene der vedtak om tvangsbruk forelå, fant Sivilombudet flere avgjørelser som ikke var begrunnet på en måte som dokumenterte at lovens vilkår for bruk av tvang var oppfylt. Flere av beboerne med slike mangelfulle vedtak hadde vært underlagt omfattende tvangstiltak gjennom flere år. Det var særlig store mangler når det gjaldt konkrete beskrivelser av hvorfor tvang var nødvendig.

Vedtak om tvang skal overprøves av statsforvalteren og kan ikke iverksettes før det er godkjent. Statsforvalterens overprøving er en sentral rettssikkerhetsgaranti. Under besøket gjennomgikk vi overprøving av vedtak for flere beboere i perioden 2015–2021. Enkelte overprøvinger inneholdt konkrete drøftelser og vurderinger opp mot lovens vilkår. Vi fant imidlertid også flere tilfeller hvor overprøvingen var overfladisk og lite konkret, og hvor det ikke var dokumentert at alle vilkårene for tvang var vurdert.

Rettssikkerhetsgarantien som ligger i at statsforvalteren skal overprøve kommunens vedtak om tvang, forutsetter at det ikke går lang tid fra et vedtak er oversendt, til det blir overprøvd. I flere saker så vi at dette kunne ta flere måneder, og besøket avdekket at beboere i mellomtiden ble utsatt for til dels omfattende tvangsinngrep, uten at det forelå et godkjent vedtak. Det er svært bekymringsfullt at saken ikke har høyere prioritet, verken hos kommunen eller Statsforvalteren, når en person er undergitt inngripende tvang uten at det foreligger gyldig vedtak.

Åsgårdstrand sykehjem, Horten kommune

Sivilombudets forebyggingsenhet besøkte Åsgårdstrand sykehjem i Horten kommune i desember 2020. Åsgårdstrand sykehjem er et kommunalt drevet sykehjem og har primært plasser for eldre mennesker med demenssykdom og alvorlig funksjonssvikt som følge av somatisk sykdom. På besøkstidspunktet hadde sykehjemmet 52 rom fordelt på 3 avdelinger og 6 poster. Sivilombudet besøkte 3 av sykehjemmets poster.

Besøket ble gjennomført under covid-19-pandemien og var tilpasset smittevernreglene på besøkstidspunktet. Utover en befaring av lokalene ble besøket gjennomført ved hjelp av telefonintervjuer og gjennomgang av dokumentasjon.

Under besøket fant Sivilombudet at ansatte ved sykehjemmet viste en høy evne til faglig og etisk refleksjon om tvangsbruk. Samtidig framstod mange som usikre på hvordan regelverket om bruk av tvang skulle praktiseres. Det syntes å være behov for mer opplæring når det gjaldt regelverket og hvordan vedtak skulle nedtegnes. Vår gjennomgang viste blant annet at flere vedtak ikke var begrunnet på en måte som dokumenterte at lovens vilkår for bruk av tvang var oppfylt.

Et mindre antall beboere hadde vedtak om tilbakeholdelse etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4A. Funn tydet imidlertid på at sykehjemmets rutiner og bemanning medførte at beboere som ikke hadde vedtak om tilbakeholdelse, i praksis også ble hindret fra å forlate sykehjemmet. Samlet sett viste funnene at sykehjemmets rutiner og bemanning gir risiko for at beboere i praksis hindres fra å gå ut av sykehjemmet uten at lovens vilkår er oppfylt.

Vi fant også at sensoralarmer på dørene til beboernes rom i noen tilfeller ble skrudd på uten at



Åsgårdstrand sykehjem, Horten kommune.
Foto: Sivilombudet

pasientene ble informert. I andre tilfeller ble pasientene informert, men det ble ikke truffet vedtak eller vurdert om pasienten hadde gitt et gyldig samtykke. Sensorene varslet dersom beboeren gikk ut av rommet, og de ble brukt overfor beboere med orienteringsvansker eller fallrisiko for å hindre at de kom til skade dersom de gikk ut av rommet. Bruken av døralarmene ble opplyst å være begrunnet i få ansatte på kvelds- og nattestid. En slik praksis er ikke lov.

Når det gjelder muligheten for medvirkning, fikk Sivilombudet inntrykk av at ansatte ved Åsgårdstrand sykehjem tilrettela for at beboerne kunne påvirke og ta valg i hverdagen. Sykehjemmet virket å ha etablert en systematisk tilnærming til informasjon til pårørende. Pårørende fortalte gjennomgående at både de og deres beboere følte seg trygge og godt ivaretatt av sykehjemmet. Vi fant likevel at kapasitetsutfordringer hos ansatte reduserte mulighetene for at beboerne kunne ta personlige valg og være med å påvirke egen hverdag. Funn tydet også på at sykehjemmet burde jobbe mer systematisk for å innhente kunnskap om

beboernes ønsker og behov, og involvere pårørende mer i arbeidet med å forebygge bruk av tvang.

De fleste sykehjemsbeboere trenger hjelp til å opprettholde funksjon og bevegelse og bør derfor tilbys varierte aktiviteter som er tilpasset funksjonsnivået og interessene deres. Vi fant at Åsgårdstrand sykehjem særlig manglet kapasitet til å tilby fysiske aktiviteter som var tilpasset den enkelte beboer. Muligheten til å være utendørs syntes i stor grad å avhenge av ansattes begrensede kapasitet eller av pårørende.

Manglende helseoppfølging gir risiko for menneskerettsbrudd. Gjennomgangen av dokumentasjon tydet på at beboerne ved sykehjemmet fikk jevnlig tilsyn av sykehjemslege, men det ble avdekket svakheter i dokumentasjonen knyttet til helsevurderinger og oppfølging. Grundig dokumentasjon er en forutsetning for trygg legemiddelbruk, og mangler gir økt risiko for pasientskader.

Forebygging av vold er også et sentralt tema i forebyggingsarbeidet. Ved besøkets start kunne ikke kommunen vise til egne rutiner for forebygging og håndtering av vold mot og mellom beboere i sykehjem. Selv om det ikke forekom ofte, tydet funnene våre på at beboere med atferdsutfordringer tidvis kunne opptre aggressivt mot andre beboere eller ansatte. Åsgårdstrand sykehjem hadde behov for økt kompetanse for å håndtere slike hendelser. Kommunen etablerte i løpet av Sivilombudets besøk en egen rutine for håndtering av voldshendelser for enhet sykehjem, som skulle fremme opplæring og en mer standardisert tilnærming til forebygging og håndtering av akutte voldshendelser. Dette er svært positivt og et viktig tiltak for å gi ansatte kompetanse i å forebygge vold og aggresjon, i samsvar med menneskerettslige standarder.

Besøk til Oslo politidistrikt og begrenset undersøkelse av alle landets politidistrikter

Sivilombudet har i denne undersøkelsen sett på hvordan barns rettigheter ivaretas når de blir pågrepet av politiet og plassert i arrest. Bakgrunnen for undersøkelsen var en rapportert økning i bruk av arrest for barn i Norge fra 2018.

Undersøkelsen omfattet to deler: en datainnsamling om bruk av arrest for barn fra alle landets politidistrikter og et besøk over to dager til arresten i Oslo politidistrikt (11.–12. mai 2021). Dette er landets største politidistrikt og der flest barn settes i arrest totalt sett.

Et hovedfunn fra besøket til Oslo politidistrikt var at det manglet gode alternativer til bruk av celle for barn som var pågrepet og innsatt i arrest. I Oslo



Sentralarresten i Oslo politidistrikt. Foto: Sivilombudet

sentralarrest var fem celler tilpasset mindreårige ved at det var satt inn TV bak et vindu. I praksis var cellene like fullt glattceller. Celle skal kun benyttes for barn dersom det er tvingende nødvendig, og cellen bør da være utformet slik at belastningen ved å oppholde seg i den blir så liten som mulig. Sivilombudet mener at mindreårige ikke bør plasseres på glattceller, og at det må tilbys alternative og tilpassede lokaler for denne gruppen.

Mindreårige i politiarrest skal til enhver tid ha mulighet for samvær med voksne. Sivilombudets dokumentgjennomgang viste at ingen av de mindreårige som hadde blitt satt på celle i perioden 1. januar 2021 til 12. mai 2021, hadde mulighet til samvær med voksne i det omfanget som regelverket forutsetter.

Besøket til Oslo politidistrikt avdekket at mindreårige mottar samme skriftlige informasjon ved innsettelse i arrest som voksne. Skrivene var utformet i et språk som kunne være vanskelig å forstå, og manglet informasjon om barns særlige rettigheter. Anbefalinger fra Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) understreker at informasjon må tilpasses barnets alder og modenhet og gis både skriftlig og muntlig. Barn som pågripes og plasseres i arrest, er i en svært sårbar situasjon og kan være preget av krise, sjokk eller ruspåvirkning. Dette stiller høye krav til politidistriktets bevissthet om barns rett til informasjon.

Videre fant Sivilombudet at pågripelsestidspunktet så ut til å ha stor betydning for hvor lenge enkelte barn ble holdt i arresten. I perioden vi undersøkte, gikk det i gjennomsnitt 14 timer fra innsettelse til løslatelse for mindreårige som ble plassert på celle i sentralarresten i Oslo politidistrikt. Innsettelse etter kl. 18.00 hadde med få unntak ført til overnat-

ting i arresten. Når barn som en siste utvei fratras friheten, skal det skje over et kortest mulig tidsrom. Det lave antallet avhør som ble gjennomført sent på kvelden, gir Sivilombudet bekymring for at mindreårige kan bli sittende lenger enn nødvendig på celle.

Ved frihetsberøvelse bør tre grunnleggende beskyttelsestiltak sikres umiddelbart: varsling av pårørende, tilgang til forsvarer og helseoppfølging. Ved innsettelse av mindreårige i Oslo sentralarrest ble barnets foreldre eller andre pårørende systematisk varslet i tråd med nasjonale føringer. Sivilombudet fant heller ikke noe som indikerte at mindreårige arrestanter ble hindret i å kontakte forsvarer dersom de ba om det.

Gjennomgang av dokumentasjon viste at det kun unntaksvis var registrert informasjon om bruk av fysisk makt og håndjern under pågripelsen og transporten inn til arresten. Det var derfor ikke mulig for ombudet å undersøke omfanget av slik maktbruk mot mindreårige under pågripelse og transport. Maktmidler syntes i liten grad å bli brukt mot mindreårige inne i arresten og i svært liten grad på celle. Sivilombudet har pekt på at det mangler kunnskap om omfanget av politiets maktbruk mot barn, og påpeker et behov for egne retningslinjer som kan sikre slik kunnskap.

Sivilombudet undersøkelser viste at tall for arrestasjoner av mindreårige i Norge er usikre. Tallene som var rapportert til Politidirektoratet, var i flere tilfeller ikke i overensstemmelse med tall som ble innrapportert til oss. Dette er bekymringsfullt og noe Sivilombudet har fulgt opp med et eget brev til Justis- og beredskapsdepartementet (se kapittel 3).

OPPFØLGING I ETTERKANT AV BESØKSRAPPORT

En viktig del av forebyggingsarbeidet finner sted etter at rapportene er publisert. Alle stedene vi besøker, blir bedt om å gi en skriftlig tilbakemelding om hvordan anbefalingene våre er fulgt opp, innen tre måneder etter at besøksrapporten foreligger.²

På bakgrunn av den skriftlige rapporteringen vurderer vi om tiltakene stedene har iverksatt, er tilfredsstillende. All korrespondanse med stedene er offentlig og publiseres fortløpende på nettsidene våre.³ I løpet av året har Sivilombudet hatt dialog med en rekke institusjoner vi tidligere har besøkt.

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

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

Oppfølging som ble avsluttet i 2021

Sykehjem

- › Høyås sykehjem (besøk gjennomført i 2020)

Barnevern

- › Jong ungdomshjem (besøk gjennomført i 2019)

Psykisk helsevern

- › Stavanger sykehus, Avdeling psykisk helsevern barn og unge (besøk gjennomført i 2019)
- › Sykehuset Østfold, der det ble gjennomført besøk til to sikkerhetsavdelinger og avdeling for alderspsykiatri (besøk gjennomført i 2018)

Oppfølging som fremdeles pågikk ved årets slutt

Sykehjem

- › Åsgårdstrand sykehjem (besøk gjennomført i 2020)

Boliger for mennesker med utviklingshemning

- › Bofellesskap for personer med utviklingshemning i Drammen kommune (Statsforvalterens oppfølging ikke avsluttet) (besøk gjennomført i 2020)

Politiarrester

- › Oslo politidistrikt (besøk gjennomført i 2021)

2 Stedenes oppfølgingsbrev og påfølgende korrespondanse med Sivilombudet publiseres på Sivilombudets nettside. Se <https://www.sivilombudet.no/besoksrapporter/>

3 Brevene publiseres via lenken «oppfølging» i listen over hvert enkelt besøk. Se <https://www.sivilombudet.no/besoksrapporter/>



NOEN EKSEMPLER PÅ RESULTATER I 2021

Endringer ved alle sykehjem i Nordre Follo

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

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

Kommunen har styrket arbeidet med å sikre beboernes medvirkning. I arbeidet overfor pårørende oppgir kommunen at de skal utarbeide nytt informasjonsmateriell, og sikre at pårørende alltid kontaktes og kjenner beboerens primærteam. Kommunen oppgir videre at de jobber med å revidere prosedyrer for forebygging av vold og trusler mot ansatte, og at de utarbeider nye prosedyrer. De beskriver også kompetansehevende tiltak der de vil trekke inn eksterne aktører. Videre skal Høyås bo- og rehabiliteringssenter starte opplæring i metoder for å forebygge og håndtere voldshendelser.



Nordre Follo kommunes arbeid med å følge opp anbefalingene fra Sivilombudet vil omfatte alle sykehjem og omsorgsboliger i kommunen. Foto: Sivilombudet

Tiltak for å unngå ulovlig tvangsbruk mot personer med utviklingshemning i Drammen

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

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

Bedre opplæring ved Jong ungdomshjem

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

Bufetat viser til at det etter besøket er tatt grep for å sikre at ungdommenes rett til bevegelsesfrihet fullt ut er forstått av institusjonens ansatte og ungdommene selv. Det vises til at det har blitt presisert overfor alle ansatte og ungdommer at

ungdommer ved institusjonen har rett til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonen, at denne retten kun begrenses etter konkrete og individuelle vurderinger, og at eventuelle begrensninger alltid skal dokumenteres.

Forbedringer ved Sykehuset Østfold

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

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

Utredning av helsetilbudet ved Politiets utlendingsinternat

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

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



Politiets utlendingsinternat på Trandum. Foto: Sivilombudet

5



Nasjonal dialog

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

Rådgivende utvalg

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

Et sentralt tema for møtene i rådgivende utvalg i 2021 har vært forebyggingsenhetens arbeid med

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

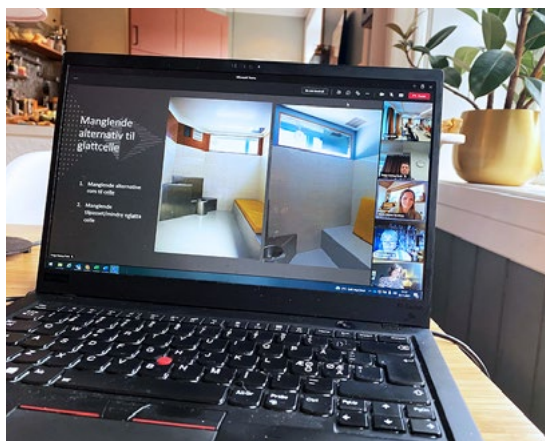


Sivilombudets rådgivende utvalg. Utvalget består av 18 medlemmer fra organisasjoner som har kompetanse på områder som er viktig for forebyggingsarbeidet, som menneskerettigheter, barn og unge, likestilling og diskriminering. Flere brukerorganisasjoner er også representert i utvalget. Foto: Sivilombudet

Rådgivende utvalg

I 2021 ble forebyggingsenhetens rådgivende utvalg supplert med et medlem fra Røde Kors, og det består nå av 18 medlemmer:

- › Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg
- › Amnesty International Norge
- › Barneombudet
- › Den norske Helsingforskomité (NHC)
- › Jussbuss
- › Landsforeningen for barnevernsbarn
- › Legeforeningen v/Norsk psykiatrisk forening
- › Likestillings- og diskrimineringsombudet
- › Mental Helse Ungdom
- › Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
- › Nettverk for forskning og kunnskapsutvikling om bruk av tvang i det psykiske helsevernet (TvangsForsk)
- › Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU)
- › Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
- › Psykologforeningens menneskerettighetsutvalg
- › Pårørendealliansen
- › Røde Kors
- › Wayback – Stiftelsen livet etter soning
- › Landsforeningen We Shall Overcome



Fra digitalt møte med Sivilombudets rådgivende utvalg i 2021. Foto: Sivilombudet

Annet formalisert samarbeid

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

Myndighetsdialog og høringsprosesser

Oppfølging av besøksrapport om bruk av arrest overfor barn

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

maktbruk. Problemstillingene ble tatt opp i skriftlig dialog med Justis- og beredskapsdepartementet og vil bli fulgt nærmere opp i 2022.

Oppfølging av tidligere rapporter om fengslene

Sivilombudet har også i 2021 hatt en omfattende dialog med myndighetene om kriminalomsorgsfeltet.

I februar bidro vi med innspill til Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med ny stortingsmelding *Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring* Meld. St. 39 (2020–2021). I innspillet la vi spesielt vekt på den omfattende bruken av isolasjon som skyldes svak bemanning, lav vikarbruk, gamle bygninger og andre ressursforhold, og vi pekte på at meldingen burde inneholde forslag om et nasjonalt regelverk om fellesskap. Vi understreket at isolasjon i 22 timer eller mer i døgnet bør forbys i de tilfellene som angis i FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte (Mandelareglene). Videre pekte vi på behovet for å se nærmere på innsattes helseutfordringer og hvordan disse skal ivaretas, på forholdene for mindreårige, unge opp til 25 år og kvinner og på behovet for å se på samarbeidsflatene med politiet.

Vi deltok også på en muntlig høring i Stortingets justiskomite om forslag fra Justis- og beredskapsdepartementet om endringer i straffegjennomføringsloven. Forslaget inkluderte å innføre hjemmel for bruk av spytthette og å senke terskelen for bruk av flere typer tvangsmidler i fengsel, deriblant håndjern og bodycuff. Under høringen pekte vi på at forslagene framstod som svært mangelfullt utredet. Dette gjaldt i hvilke situasjoner spytthette ville være et hensiktsmessig maktmiddel, den helsemessige risikoen og forholdet til Norges menneskerettighetsforpliktelser. Vi

understreket at spytthette er et svært inngripende tiltak, også fordi den i praksis alltid må kombineres med at hendene låses med håndjern, bodycuff eller på annen måte. Menneskerettighetene krever at bruk av tvang er nødvendig og forholdsmessig, og at nasjonale myndigheter gjør grundige vurderinger av om disse vilkårene er oppfylt.

I november 2020 presenterte Justis- og beredskapsdepartementet forslag til nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen. Sivilombudet har tidligere understreket at opprettelsen av en nasjonal tilsynsordning for fengslene er et viktig grep for å sikre nødvendig tilsyn med forholdene for innsatte i norske fengsler. Mangelen på en tilstrekkelig tilsynsordning i kriminalomsorgen har hatt store konsekvenser for ivaretagelsen av og muligheten for kontroll med forholdene i norske fengsel, spesielt for innsatte som er på isolasjon. Ombudsmannens særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, Dokument 4:3 (2018–2019), besøksrapporter etter 20 fengselsbesøk og temarapporten *Bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler* (2020) har avdekket en lang rekke alvorlige forhold, herunder risiko for krenkelse av forbudet mot tortur og umenneskelig behandling etter FNs torturkonvensjon og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 3. Det er derfor et stort behov for en effektiv tilsynsordning for fengslene.

I vårt hørings svar i februar 2021 viste vi til at vi savnet en redegjørelse for hvordan den foreslåtte løsningen om tilsynsråd vil sikre systematisk og jevnlig tilsyn i samsvar med internasjonale menneskerettighetsstandarder. Utfordringer som Sivilombudet tidligere har påpekt, herunder uklart mandat og manglende ressurser, ble ikke i tilstrekkelig grad løst gjennom forslaget. Vi framhevet også at det var en svakhet at forslaget til nye regler

ikke bygget på en bredere utredning som kunne gitt grunnlag for en mer helhetlig tilnærming til behovet for reform, i tråd med det departementet tidligere har gitt uttrykk for.

Oppfølging av tidligere rapporter om utlendingsinternatet på Trandum

Sivilombudet har over tid uttrykt bekymring for at forholdene ved politiets utlendingsinternat på Trandum ikke er i samsvar ved menneskerettslige krav. Dette var bakgrunnen for at ombudet i mai sendte en skriftlig forespørsel til Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet og ba om nærmere informasjon om forholdene for de internerte. I svarbrevet orienterte Justis- og beredskapsdepartementet om at de har planlagt å revidere gjeldende forskrift om politiets utlendingsinternat, og understreket at de ville inkludere Sivilombudets påpekninger i det videre arbeidet med forskriftsendringene.

Helse- og omsorgsdepartementet viste blant annet til at Helsedirektoratet har fått i oppdrag å utrede konsekvenser ved en eventuell omorganisering, inkludert vurdering av endret regelverk.

Videre har vi hatt god dialog med tilsynsrådet for utlendingsinternatet på Trandum og gitt innspill til Helsedirektoratet i arbeidet deres med en ny løsning for organiseringen av helsetilbudet ved politiets utlendingsinternat.

Oppfølging av tidligere funn på barnevernsområdet

Etter invitasjon fra familie- og kulturkomiteen ga Sivilombudet en uttalelse til ny lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernsloven. Innspillene våre var basert på erfaringer fra mer enn 20 besøk til barnevernsinstitusjoner under forebyggingsmandatet. Funn under besøkene har blant annet avdekket at flere institusjoner har hatt

husregler eller andre interne regler som medfører rutinemessig bruk av tvang eller andre inngrep som begrenser barn og unges bevegelsesfrihet, rett til å bli hørt og rett til privatliv. Inngrep og tvang som ikke er individuelt begrunnet, er også i strid med kravene om nødvendighet og forholdsmessighet.

Barn og unge kan oppleve bruk av tvang som svært belastende, skremmende og krenkende. Det er derfor spesielt viktig med et regelverk som er tydelig og tilgjengelig, både slik at de som skal ivareta barnet, ikke foretar ulovlige inngrep i barnets integritet og frihet, og slik at det er mest mulig forutsigbart for barnet når inngrep er tillatt.

I uttalelsen påpekte vi at det er positivt at det vedtas en ny barnevernslov som gir tydelige regler for tvangsbruk overfor barn som er på barnevernsinstitusjon. Samtidig uttrykte vi uro over at forslaget ikke gir ansatte som i praksis skal anvende lovverket, muligheten til å forebygge tvang og sørge for at krav til nødvendighet og forholdsmessighet er oppfylt før tvangsbruk. Vi savnet også tydelige bestemmelser i forslaget som sikrer barnets rett til å bli hørt, til å uttale seg og til å få god, tilrettelagt og tilgjengelig informasjon om sine rettigheter. Disse momentene er avgjørende for barns rettssikkerhet og for at de skal føle seg trygge og oppleve at de har innflytelse på egen hverdag.

Forebyggingsenheten var også invitert til å bidra med sine erfaringer i et innspillsmøte til Barnevernsutvalget. Utvalget utreder hvordan barnevernet kan sørge for bedre kvalitet og rettssikkerhet i de mest alvorlige og sammensatte sakene, og de skal ferdigstilles arbeidet i 2023. Besøkene våre til ulike barnevernsinstitusjoner har resultert i en rekke funn om nettopp slike saker.

Informasjonsarbeid og kunnskapsutvikling

I løpet av 2021 har forebyggingsenheten holdt innlegg, undervist og deltatt i debatter på en rekke arrangementer.

Som ledd i arbeidet med å sikre at anbefalingene våre følges opp i de ulike sektorene, har vi gitt forelesninger i utdanningen til fengselsbetjenter (bachelor- og masterprogrammer), i videreutdanning av arrestforvarere, grensekrollører og transportledsagere, i fellesprogrammet for spesialisering av psykologer, for leger i psykiatri-spesialisering og i juristutdanningen. Forelesningene omfattet både innføring i sentrale menneskerettslige regler på de ulike områdene og funnene våre i de sektorene studentene skal arbeide i.

Under Psykologikongressen 2021 deltok vi i en panelsamtale om *Utsatte grupper, rettigheter og psykologisk behandling*. Under samme kongress ledet vi symposiet *Frihetsberøvelse og bruk av tvang overfor mennesker i utsatte situasjoner*, der vi inviterte Forandringsfabrikken og en erfaringskonsulent fra Lovisenberg Diakonale sykehus sitt prosjekt «Åpen dør» til å fortelle om deres erfaringer med hvordan tvang oppleves og hvordan det kan forebygges.

I mars holdt forebyggingsenheten et foredrag ved Nasjonal kompetansenettverk for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri (SIFER) om institusjonskultur som risiko for umenneskelig behandling og økt tvangsbruk. Vi ble også invitert til å presentere funnene våre om forholdene for innsatte i norske fengsler for Dommerforeningens menneskerettsutvalg. Ved slutten av året ble vi invitert til å holde et innlegg om isolasjon i fengsler på en nasjonal samling for Norsk fagnettverk for psykisk helsevern i fengsel (også SIFER).

Forebyggingsenheten har vært representert i referansegruppene til to forskningsprosjekter i 2021. Det ene prosjektet ble ledet av Institutt for kriminologi og retts sosiologi ved UiO etter oppdrag fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og omhandlet kvinnehelse i norske fengsler. I august 2021 lanserte LDO resultatene fra arbeidet i rapporten *Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp*. Studien viser blant annet at det er problemer i samarbeidet mellom fengslenes helsetjenester og spesialisthelsetjenesten. Ifølge rapporten opplever mange kvinnelige innsatte at de ikke får den hjelpen de har behov for og rett til.

Det andre forskningsprosjektet, *Barn i eniltak og rustiltak i barnevernet*, er finansiert av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og utføres av OsloMet. Prosjektet skal undersøke hvordan eniltak og rustiltak fungerer for ungdom, hvilket tilbud som gis i tiltakene, om tiltakene er forsvarlige, og om de unges rettsikkerhet blir ivaretatt. Det ble publisert en delstudie i prosjektet høsten 2021, men det ble ikke gjennomført referansegruppe-møter i løpet av året, primært på grunn av forsinkelser i innhenting av data. Prosjektet er planlagt avsluttet i 2023.

For en oversikt over seminarer og webinarer vi har deltatt på, se *Aktiviteter 2021*.

6



Internasjonalt samarbeid

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

Isolasjon på den internasjonale dagsordenen

Det er fortsatt stor interesse for Sivilombudets *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, og oppfølgingen av meldingen har også preget 2021. I Danmark har meldingen bidratt i en pågående samfunnsdebatt om isolasjon i danske fengsler. Vi har hatt flere møter med den danske organisasjonen DIGNITY, som spesielt har arbeidet med bruk av isolasjon som straff. I september 2021 holdt Sivilombudet innlegg på en konferanse i det danske Folketinget om bruk av isolasjon som straff. Denne var arrangert av DIGNITY, Institut for menneskerettigheter og Folketingets Ombudsmand, og et folketingsmedlem var vertskap for konferansen. Her presenterte vi Sivilombudets perspektiver på bruken av isolasjon i norske fengsler og forklarte bakgrunnen for at isolasjon ikke brukes som disiplinærtiltak i norske fengsler. Også den svenske Justitieombudsmannen var invitert for å dele Sveriges erfaringer med ikke å bruke isolasjon som straff. Konferansen samlet fagfolk, akademikere, politikere og representanter fra kriminalomsorgen fra hele Norden.

DIGNITY avholdt også et internasjonalt webinar i 2021 der organisasjonen presenterte en ny manual. Denne skal veilede aktører som skal

overvåke og kontrollere om helsetilbudet på steder hvor frihetsberøvede oppholder seg, er i tråd med menneskerettighetene.

Nordisk forebyggingsnettverk

I løpet av året ble det organisert tre møter i det nordiske forebyggingsnettverket. Alle møtene ble avholdt digitalt. Sivilombudets forebyggingsenhet var ansvarlig for ett av møtene.

Nettverket består av representanter fra alle de nordiske forebyggingsorganene med tilsvarende mandat som Sivilombudet etter tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT). De nordiske nettverksmøtene er et viktig forum for å utveksle arbeidsmetoder, kunnskap, erfaringer og praksis i de nordiske landene når det gjelder forebygging av tortur og umenneskelig behandling av frihetsberøvede.

Det første møtet ble arrangert digitalt av Folketingets Ombudsmand i Danmark i februar 2021. Hovedtemaet var hvordan man skal utøve forebyggingsmandatet under pandemien, og alle presenterte erfaringer og utfordringer med dette arbeidet.

Sivilombudets forebyggingsenhet avholdt det andre nettverksmøtet i mars 2021. På agendaen stod



I november fikk Sivilombudet besøk av professor Manfred Nowak og hans team som jobber med oppfølgingen av The Global Study on Children Deprived of Liberty. I perioden 2016-2019 ledet Nowak et omfattende arbeid for FN, der omfanget av og utfordringene knyttet til, frihetsberøvelse av barn over hele verden ble kartlagt. Fra venstre: Elisa Klein Díaz, Silje Sønsterudbråten, Johannes Flisnes Nilsen, professor Manfred Nowak, Helga Fastrup Ervik, Mette Wannerstedt, Imke Steimann, Karin Afeef og Manu Krishan. Foto: Sivilombudet

igjen covid-19 og status for de nordiske forebyggingsorganenes arbeid så langt under pandemien. Vi ba også våre nordiske kolleger dele sine erfaringer og perspektiver på hvilke faktorer som kan øke risikoen for nedverdiggende eller umenneskelig behandling for personer med psykisk utviklingshemning. Dette temaet resulterte i en interessant samtale hvor ulik lovgivning samt praksis og problemstillinger ble diskutert. Det var spesielt nyttig å høre de andre nordiske forebyggingsenhetenes erfaringer om dette, siden det var en sektor som Sivilombudet nylig hadde begynt å besøke.

Erfaringsutvekslingen fortsatte i et tredje og siste møte som ble arrangert av det finske sivilombudet i slutten av oktober. Spørsmål rundt håndtering av pandemien var fortsatt et sentralt tema på dette møtet, og i tillegg diskuterte vi hvordan forebyggingsenhetene bruker ulike metoder for eksternt kommunikasjon, hvordan oppfølging av anbefalinger blir gjort, og hvordan man kan oppnå gjennom-

slagskraft for forebyggingsarbeidet. Det ble også holdt et eksternt foredrag om prinsipper for god intervjueteknikk.

Skriftlig innspill til SPT

Sivilombudet sendte i mai et skriftlig innspill til FNs underkomité for forebygging (SPT) om våre vurderinger av hvilke steder som faller inn under forebyggingsmandatet. Innspillet ble skrevet på invitasjon fra SPT. Innspillene skal benyttes av komiteen ved utarbeidelsen av en ny generell kommentar om tolkningen av OPCATs artikkel 4. Bestemmelsen setter rammene for hvilke steder som må kunne besøkes av nasjonale forebyggingsorgan.

I brevet beskrev vi våre kriterier for hvilke steder som skal prioriteres for besøk, og hvilke konkrete typer steder vi har vurdert at ligger inn under mandatet. Vi viste i den forbindelse til at spørsmålet om noe utgjør frihetsberøvelse i tilleggsprotokollens forstand, alltid beror på en konkret

vurdering av de faktiske forholdene og på hvordan forholdene påvirker den enkelte.

Møter, kurs og foredrag

Det er viktig for Sivilombudet å dele erfaringer og informasjon med internasjonale aktører på forebyggingsfeltet. Derfor publiseres temarapporter og sammendrag av besøksrapportene med anbefalinger også på engelsk på Sivilombudets nettside. Dette bidrar til å gi oss nyttige innspill fra kolleger i andre land, og det gjør det mulig å nå ut til deler av den norske befolkningen som ikke snakker norsk.

Etter publiseringen av rapporten fra besøket til mennesker med utviklingshemning i Drammen kommune i juni 2021 fikk vi en henvendelse fra forebyggingsenheten i Storbritannia og The Quality Care Commission. De ønsket å høre om erfaringene våre med besøk til steder der personer som bor i private boliger, kan være underlagt offentlig frihetsberøvelse. Vi delte erfaringer med å identifisere risiko, innhente informasjon og gjennomføre besøk til både små barnevernsinstitusjoner og enetiltak og til boliger for mennesker med utviklingshemning.

Vi har også holdt innlegg om besøk til sykehjem på det internasjonale møtet for forebyggingsorganer og sivilt samfunn i regi av Association for the Prevention of Torture (APT) og OSSEs kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR). Videre har vi presentert mandatet vårt og arbeidsmetodene våre i møter med det tsjekkiske ombudet og den nederlandske menneskerettighetsorganisasjonen The Netherlands National Human Rights Institute.

Forebyggingsenheten har deltatt på flere internasjonale webinarer som har vært viktige og relevante for kunnskapsinnhentingene våre. I juli deltok vi på et kurs om internasjonale prinsipper for effektiv intervjueteknikk i etterforskning, organisert av



DIGNITY
DANISH INSTITUTE AGAINST TORTURE

Isolasjon er sterkt skadelig

Våre funn i norske fengsler bekrefter at:

- Isolasjon er et av de mest skadelige tiltak kriminalomsorgen kan iverksette
 - Skadepotensialet øker etter hvor inngripende og lenge
 - Kan oppstå meget raskt
 - Ikke mulig sikkert å forutse hvem som er mest sårt for skade
- Isolasjon forårsaker og forsterker psykiske lidelser
- Isolasjon øker konfliktnivået, skaper sinne, frustrasjon og tilbaketrekning/apati

Helga Fastrup Ervik, leder av Sivilombudets forebyggingsenhet, holdt innlegg under en konferanse om isolasjon som ble holdt i Folketinget i Danmark. (Skjermdump: Sivilombudet)

Association for the prevention of torture (APT), The Anti-Torture Initiative (ATI) og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Vi har også deltatt på kurs om seksualisert vold mot frihetsberøvede, arrangert av OSSEs kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR). Overgrep mot frihetsberøvede er et område hvor gode intervjueteknikker og arbeidsmetoder er avgjørende for å innhente relevant informasjon. Det er derfor svært nyttig å dele kunnskap om dette temaet med internasjonale forebyggingsorganer.

På slutten av året fikk forebyggingsenheten besøk av tidligere FNs spesialrapportør mot tortur, professor Manfred Nowak og teamet som jobber med oppfølgingen av *The Global Study on Children Deprived of Liberty*. I perioden 2016–2019 ledet Nowak et omfattende arbeid for FN som kartla det globale omfanget av og forholdene for barn som berøves friheten. Studien presenterte også juridiske, politiske og praktiske anbefalinger for å redusere antall frihetsberøvede barn globalt. På møtet diskuterte vi hvordan resultatene av studien kan følges opp, og hvilke utfordringer barn som berøves friheten i Norge, står overfor.

7



Statistikk

Antall steder besøkt i 2021, per sektor

SEKTOR	ANTALL
Politiarrest	1
Bofellesskap for personer med utviklingshemning	9
Totalt	10

Utadrettet virksomhet



23 foredrag og innlegg

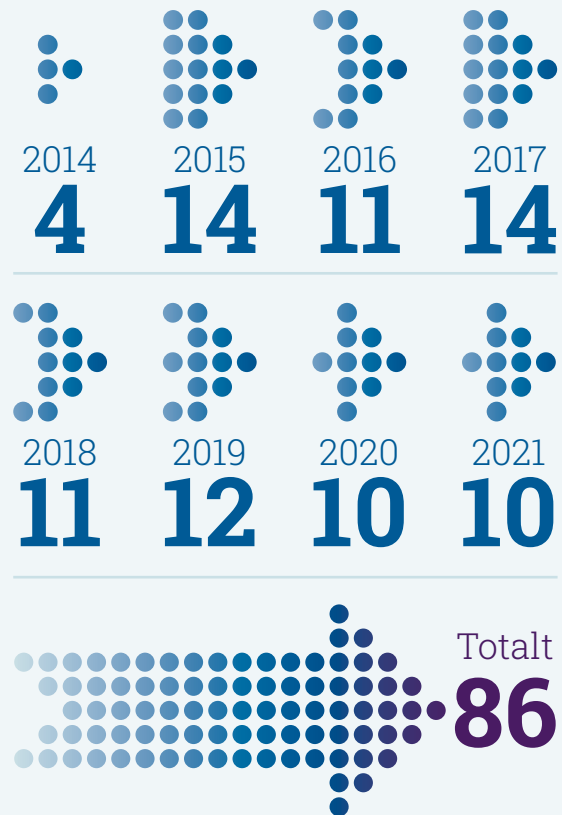


39 møter med nasjonale aktører



13 møter med internasjonale aktører

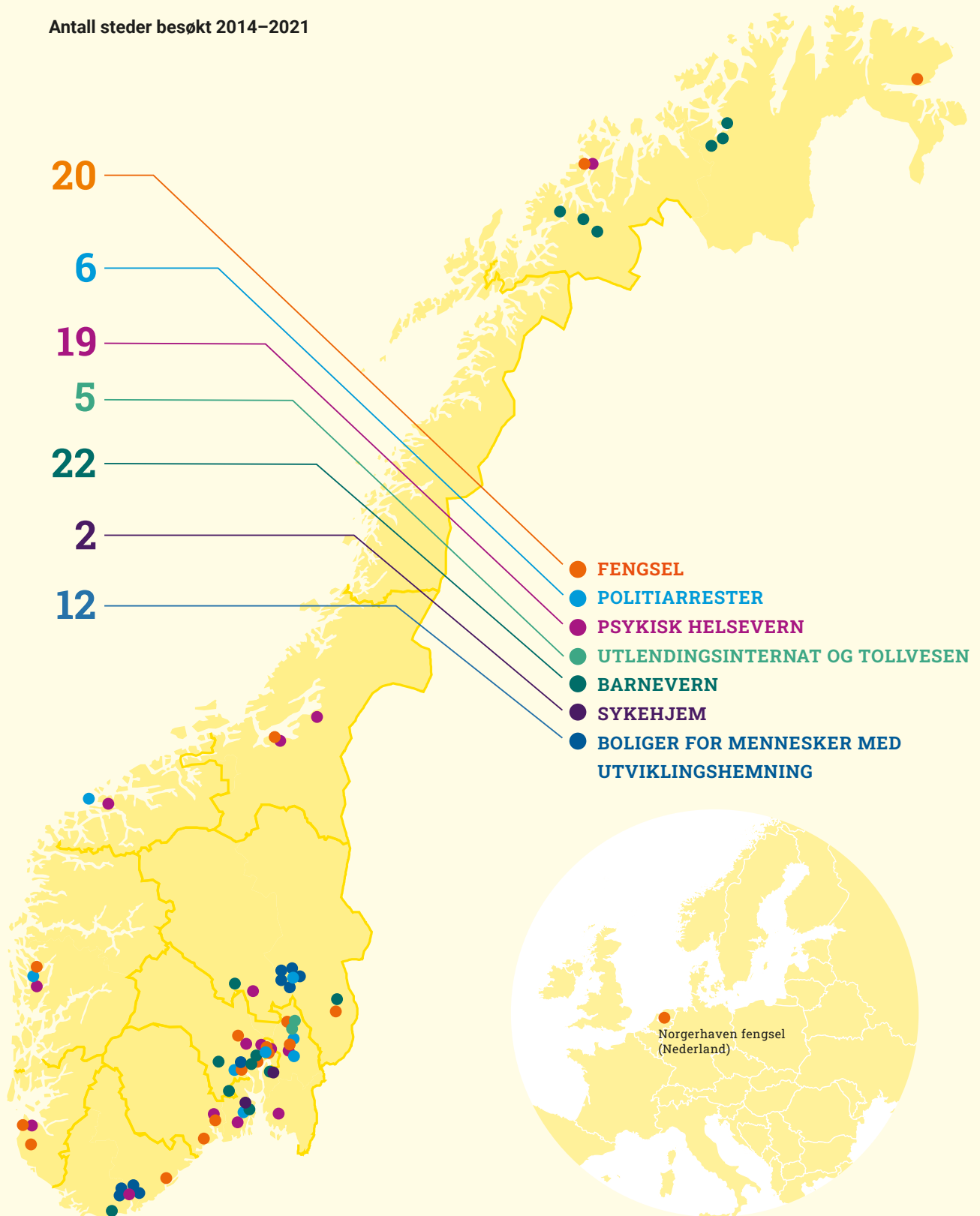
Antall steder besøkt siden oppstart, per år



Besøk i 2021

DATO FOR BESØK	STED	SEKTOR	PUBLISERING AV BESØKSRAPPORT	DELTAKELSE AV EKSTERN EKSPERT
11.–12. mai	Oslo sentralarrest	Politiarrest	1.12.2021	Nei
19.–21. oktober	Fem boliger for personer med utviklingshemning i Hamar kommune.	Kommunale helse- og omsorgstjenester	Kommer i 2022	Nei
16.–18. november	Fire boliger for personer med utviklingshemning i Kristiansand kommune.	Kommunale helse- og omsorgstjenester	Kommer i 2022	Nei

Antall steder besøkt 2014–2021



2014**FENGSEL**

Bergen fengsel
Tromsø fengsel

POLITIAARRESTER

Drammen sentralarrest
Tønsberg sentralarrest

2015**FENGSEL**

Bjørgvin fengsel,
Ungdomsenheten
Kongsvinger fengsel
Ringerike fengsel
Telemark fengsel,
Skien avdeling
Trondheim fengsel

POLITIAARRESTER

Lillestrøm sentralarrest
Ålesund sentralarrest

**UTLENDINGSINTERNAT
OG TOLLVESEN**

Politiets utlendingsinternat
på Trandum
Steder for frihetsberøvelse
på Gardermoen, 3 steder

PSYKISK HELSEVERN

Diakonhjemmet Sykehus
Sørlandet sykehus,
Kristiansand
Sykehuset Telemark

2016**FENGSEL**

Bredtveit fengsel og
forvaringsanstalt
Drammen fengsel
Norgerhaven fengsel, Nederland
Stavanger fengsel
Telemark fengsel, Kragerø
avdeling
Vadsø fengsel

POLITIAARRESTER

Bergen sentralarrest

PSYKISK HELSEVERN

Akershus universitetssykehus,
ungdomspsykiatrisk klinikk
Universitetssykehuset
i Nord-Norge HF

BARNEVERN

Akershus ungdoms- og
familiesenter, avdeling Sole
Barnevernets akuttinstitusjon
for ungdom i Oslo

2017**FENGSEL**

Ila fengsel og forvaringsanstalt
Ullersmo fengsel
Ullersmo fengsel,
Ungdomsenhet Øst
Åna fengsel

**UTLENDINGSINTERNAT
OG TOLLVESEN**

Politiets utlendingsinternat
på Trandum

PSYKISK HELSEVERN

Akershus universitetssykehus,
avdeling for akuttpsykiatri
Oslo universitetssykehus,
Gaustad, seksjon
for psykosebehandling
Stavanger universitetssykehus,
spesialavdeling for voksne
Ålesund sykehus, avdeling
for sykehuspsykiatri

BARNEVERN

Aleris Alta Barnevern, 2 avdelinger
Alta ungdomssenter
Hedmark ungdoms- og
familiesenter
Klokkergårdenkollektivet, Åsnes

2018**FENGSEL**

Arendal fengsel
Bergen fengsel
Oslo fengsel

PSYKISK HELSEVERN

Psykiatrisk klinikk, Sandviken,
Helse Bergen HF
Reinsvoll psykiatriske sykehus

Sykehuset i Vestfold,
psykiatrisk fylkesavdeling
Sykehuset Østfold, Kalnes,
2 seksjoner

BARNEVERN

Agder behandling ungdom,
avdeling Furuly
Kvammen akuttinstitusjon
Skjerfheimkollektivet

2019**PSYKISK HELSEVERN**

Stavanger universitetssykehus,
2 typer døgnposter

BARNEVERN

Buskerud og Vestfold ungdoms-
senter akutt, avdeling Barkåker
Humana barnevern øst,
2 avdelinger
Jong ungdomshjem
Nymogården, Stendi nord,
6 avdelinger

2020**PSYKISK HELSEVERN**

Sykehuset Levanger, Avdeling for
Barne- og ungdomspsykiatri
Besøk til St. Olavs hospital, Barne
og ungdomspsykiatrisk klinikk,
seksjon Lian, 2 enheter

BARNEVERN

Olivia Solhaugen, 2 avdelinger

SYKEHJEM

Høyås bo- og rehabiliteringssenter
Åsgårdstrand sykehjem

**BOLIGER FOR MENNESKER
MED UTVIKLINGSHEMNING**

Drammen kommune, 3 boliger

2021**POLITIAARRESTER**

Oslo sentralarrest

**BOLIGER FOR MENNESKER
MED UTVIKLINGSHEMNING**

Hamar kommune, 5 boliger
Kristiansand kommune, 4 boliger

Aktiviteter 2021

Foredrag, undervisning og deltakelse i paneler

NÅR	AKTIVITET
12. januar	Videokonferansehøring i Stortingets justiskomite om Justis- og beredskapsdepartementets forslag om innføring av spyttbeskytter (spytthette) i Kriminalomsorgen.
10. februar	Undervisning i Norsk psykologforenings fellesprogram for spesialisering om psykologer og menneskerettigheter.
25. februar	Innspillsmøte med justis- og beredskapsminister Monica Mæland om arbeidet med Meld. St. 39 (2020–2021) <i>Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring</i> .
9. mars	Undervisning for bachelorstudenter ved Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-senter (KRUS) om isolasjon og innsattes psykiske helse.
19. mars	Forelesning på instruktørsamling for MAP (Møte med aggresjonsproblematikk) i regi av Nasjonal kompetansenettverk for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri (SIFER) om elementer ved institusjonskulturer som representerer risiko for umenneskelig behandling og økt tvangsbruk.
4. mai	Innlegg for forskergruppen til prosjektet PRISONHEALTH-PriSUD om innsattes psykiske helse, bruk av sikkerhetsseng i fengsel og hvordan covid-19-pandemien påvirket forholdene for innsatte den første tiden etter at pandemien brøt ut.
26. mai	Innlegg for Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg om innsattes psykiske helse.
22. april	Deltakelse i referansegruppen for forskningsprosjektet <i>De glemte lovbrøtterne</i> ledet av Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved UiO.
28. april	Forelesning om torturforbudet, Amnesty Jus UiO.
17. juni	Innlegg om besøk til sykehjem på internasjonalt møte for forebyggingsorganer og sivilt samfunn i regi av The Association for the Prevention of Torture og OSSEs kontor for demokrati og menneskerettigheter (ODIHR).
15. juni	Innlegg på Røde Kors' lansering av tiårsrapport om Trandum om Sivilombudets besøk og oppfølging av forholdene ved Politiets utlendingsinternat.
26. mai	Innlegg for Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg om bruk av isolasjon og forholdene i fengslene for mennesker med psykiske lidelser.
24. august	Forelesning for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, avdeling for likestilling og universell utforming om forebyggingsenhetens besøk til mennesker med utviklingshemning.
1. september	Innlegg om bruk av isolasjon i Norge på konferanse i det danske Folketinget, arrangert av Danish Institute Against Torture (DIGNITY) og Institutt for menneskerettigheter i Danmark.

NÅR	AKTIVITET
9. september	Deltakelse i panelsamtale på psykologikongressen om utsatte grupper, rettigheter og psykologisk behandling. Ledet symposium på psykologkonferansen om frihetsberøvelse og bruk av tvang overfor mennesker i utsatte situasjoner.
10. september	Innspillsmøte med Barnevernutvalget.
23. september	Innlegg på Likestillings- og diskrimineringsombudets årskonferanse om forebyggingsenhetens besøksrapport fra bofellesskap for personer med utviklingshemning i Drammen kommune.
23. september	Undervisning ved Politihøgskolen, videreutdanning for arrestforvarere, grensekontrollører og transportledsagere.
12. november	Innlegg på fellesseminaret til Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) om kvinner i fengsel.
24. november	Foredrag for Røde Kors om isolasjon og forebyggingsenhetens funn.
25. november	Forelesning om torturforbudet, Amnesty Jus UiO.
2. desember	Innlegg om isolasjon i norske fengsler på norsk fagnettverk for psykisk helsevern i fengsel (SIFER).
14. desember	Undervisning for leger i spesialisering i psykiatri ved OUS om temaet <i>Menneskerettigheter, har de en plass i psykiatrisk behandling?</i> .

Møter, internopplæring, besøk og deltakelse på seminarer i Norge (inkl. nasjonale webinarer)

NÅR	AKTIVITET
20. januar	Møte med Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten (UKOM) om rapport om fysisk utforming av skjermingsenheter.
27.–29. januar	Internkurs i praktisk prosjektledelse for Sivilombudet.
2. februar	Møte med Riksrevisjonen, sektorgruppe for Barne- og familiedepartementet om status og risiko på barnevernomsrådet, gjennomføring av besøk under covid-19-pandemien og besøksmetodikk.
3. februar	Møte i Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) rådgivende utvalg om oppdatering om korona-situasjonen og internasjonal rapportering.

NÅR	AKTIVITET
15. februar	Møte i forebyggingsenhetens rådgivende utvalg om erfaringer fra besøk på sykehjem og i boligene til mennesker med utviklingshemning. Forebyggingsenheten presenterte hovedpunktene i virksomhetsplanen for 2021.
12. mars	Fast halvårig møte med Røde Kors' besøkstjeneste om Trandum utlendingsinternat.
15. mars	Møte med Barneombudet og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) om barn i politiarrest.
17. mars	Digital konferanse om barn som pårørende til innsatte og straffedømte. Arrangert av For Fangers Pårørende (FFP).
18. mars	Seminar ved Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse om skrøpeligheit blant eldre.
22. mars	Møte med Røde Kors om forholdene i Agder fengsel.
25. mars	Digital heldagskonferanse om vold, overgrep og forsømmelser i sykehjem. Arrangert av NTNU.
12. april	Møte med tilsynsrådet for politiets utlendingsinternat på Trandum.
14. april	Internopplæring (sesjon 1) med Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse om legemidler på sykehjem (psykofarmaka), personsentrert omsorg / VIPs, brukerbehov og relasjoner.
20. april	Internopplæring (sesjon 2) med Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse om selvbestemmelse og medvirkning, tiltak mot utagerende atferd, TID-modellen, palliasjon og etikk.
20. april	Møte med Advokatforeningen om barn i politiarrest.
21. april	Møte med Forandringsfabrikken om forslag til ny barnevernlov.
26. april	Møte med Statsforvalteren i Oslo og Viken om oppfølging av besøk til Jong ungdomshjem.
26. april	Møte med uteseksjonen i Oslo kommune om barn i politiarrest.
4. mai	Møte med Bufetat om oppfølging av besøk til Jong ungdomshjem.
6. mai	Internopplæring (sesjon 3) med Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse om strukturert miljøbehandling, kognitiv stimulering og fysisk aktivitet / rehabilitering.
6. mai	Internopplæring med bedriftshelsetjenesten: smittevern i den reelle arbeidshverdagen og på besøk.
12. mai	Møte i NIMs rådgivende utvalg, blant annet om oppfølging av FNs anbefalinger til Norge.

NÅR	AKTIVITET
7. juni	Møte med rådgivende utvalg om politiets håndtering av barn og orientering om publiserte rapporter fra Høyås sykehjem og Åsgårdstrand sykehjem.
9. juni	Internopplæring med NAKU (Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming) (sesjon 1) om kognitiv fungering, kommunikasjon, helseoppfølging og somatisk helse.
10. juni	Møte med Eldreombudet om forebyggingsenhetens besøk til Høyås sykehjem og Åsgårdstrand sykehjem.
11. juni	Internopplæring med NAKU (sesjon 2) om helseoppfølging, psykisk helse og selvbestemmelse.
14. juni	Møte med Spesialenheten for politisaker om barn i politiarrest.
15. juni	Digital rapportlansering arrangert av Røde Kors i forbindelse med tiårsmarkeringen av besøkstjeneste til Trandum utlendingsinternat. Innlegg av sivilombud Hanne Harlem.
16. juni	Møte med Uteseksjonen i Oslo kommune om barn i politiarrest.
16. juni	Møte med Forandringsfabrikken om tvangsbegrensingsloven.
18. juni	Digitalt kickoff-seminar i styringsgruppen for prosjekter om kvinnehelse i fengsler (PriSUD og PRISONHEALTH).
22. juni	Digitalt innlegg av Marte Gulbrandsen om masteroppgaven hennes i sosiologi om selvalgt isolasjon i norske fengsler.
24. august	Norges 7. rapportering til FNs barnekomité – oppstartsmøte for sivilt samfunn.
31. august	Digital lansering av rapporten <i>Lengst inne i fengselet - kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp</i> . Arrangert av Likestillings- og diskrimineringsombudet.
1. september	Møte i NIMs rådgivende utvalg om NIMs strategi 2022–2025, Regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner og Utredningsinstruksen, menneskerettigheter og veiledning.
2. september	Frokostseminar arrangert av FAFO med rapportlansering om torturerte asylsøkeres rettigheter og Norges forpliktelser.
22. september	Fast halvårig møte med Røde Kors' besøkstjeneste om Trandum utlendingsinternat
26. oktober	Møte i Helsedirektoratet om organisering av helsetilbudet ved politiets utlendingsinternat.
22. november	Møte i forebyggingsenhetens rådgivende utvalg om publisering av rapporten om politiets håndtering av mindreårige, oppfølging av boliger for mennesker med utviklingshemming i Drammen og orientering om forebyggingsenhetens planer for 2022.

Møter og besøk fra utlandet (inkl. internasjonale webinarer)

NÅR	AKTIVITET
13. januar	Webinar med Dansk institutt mot tortur (DIGNITY) om <i>Monitoring health in places of detention</i> og lanseringen av the DIGNITY Health Monitoring Manual.
19. mars	Møte i det nordiske forebyggingsnettverket om <i>Visiting adults with intellectual disabilities or dementia</i> .
29. april	Møte med den nederlandske menneskerettighetsorganisasjonen The Netherlands National Human Rights Institute.
9. juni	Møte med Dansk institutt mot tortur (DIGNITY) om bruk av straffecelle (sikkerhetscelle) i Danmark.
15.–17. juni	Deltakelse på det fjerde internasjonale møtet for nasjonale forebyggingsorganer og siviltt samfunn i regi av Association for the Prevention of Torture (APT) og OSSEs kontor for demokrati og menneskerettigheter (ODIHR). Temaet for møtet var besøk til steder der eldre mennesker er fratatt friheten.
9. juni	Deltagelse på oppstart av International Principles on Effective Interviewing for Investigations. Organisert av The Association for the prevention of torture (APT), The Anti-Torture Initiative (ATI) og Norsk senter for menneskerettigheter.
21. juli	Webinar om <i>Thematic Workshop on Sexual and Gender-based Violence in Places of Deprivation of Liberty</i> arrangert av OSSEs kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR).
1. september	Deltagelse på Isolasjonskonferanse avholdt av Dansk institutt mot tortur (DIGNITY) København.
28. september	Møte med United Kingdom National Preventive Mechanism (NPM) og The Care and Quality Commission (CQC) om besøk under OPCAT-mandatet til private boliger der personer kan være fratatt friheten av offentlige myndigheter.
14. oktober	Møte med Tsjekkias National Preventive Mechanism (NPM). Sivilombudet presenterte mandat og arbeidsmetoder.
25. oktober	Møte med Physicians for Human Rights Israel om isolasjon i fengsel.
27. oktober	Møte i det nordiske forebyggingsnettverket. Blant temaene var covid-19-situasjonen, intervjuetnikker og annen oppfølging.
28. november	Møte med professor Manfred Nowak og teamet hans fra The Global Study on Children Deprived of Liberty.

Budsjett og regnskap 2021


KATEGORI	BUDSJETT 2021	REGNSKAP 2021
LØNN	8 770 525	8 987 292
DRIFTSKOSTNADER FOREBYGGINGSENHETEN		
Produksjon og trykk av besøksrapporter, årsmelding og informasjonsmateriell	400 000	176 901
Innkjøp av eksterne tjenester (inkl. oversetter- og tolketjenester)	260 100	372 015
Reiser (besøk og møter)	479 400	96 588
Andre driftskostnader	579 200	395 002
Andel av Sivilombudets felleskostnader (inkl. husleie, strøm, IT-tjenester, vakt hold, renhold m.m.)	2 040 000	2 149 426
SUM KRONER	12 529 225	12 177 224





Design og ombrekking:
Reidun Morholt, 07 Media

Trykk: 07 Media



ÅRSMELDING FOR 2021
SIVILOMBUDET
FOREBYGGINGSMANDATET

Forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig
eller nedverdiggende behandling eller straff ved frihetsberøvelse