



SIVILOMBUDSMANNEN

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Postboks 8005 Dep.

0030 OSLO

www.regjeringen.no/id2705307

Vår referanse
2020/2334

Deres referanse
20/2771 - HLØ

Vår saksbehandler
Katja Boye

Dato
17.11.2020

Høringssvar – NOU 2020:5 Likhet for loven – *Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)*

Vi viser til departementets høringsbrev 9. juni 2020, med utsatt høringsfrist 23. november 2020.

Sivilombudsmannen har merknader til den delen av forslaget som angår endringer i lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven). Ombudsmannen har også enkelte merknader knyttet til forslaget om rettshjelp på utlendingsfeltet og til områder som berøres av sivilombudsmannens forebyggingsmandat.

Foreslåtte endringer i sivilombudsmannsloven

Utvalget foreslår at ombudsmannen kan beslutte å dekke kostnadene ved domstolsbehandling dersom han mener saken bør prøves for retten, jf. forslag til ombudsmannsloven § 10 nytt åttende ledd. Videre foreslås det at reglene i rettshjelpsloven gjelder så langt de passer, og at ombudsmannen også kan beslutte å dekke eventuelle idømte sakskostnader.

Sivilombudsmannen er positiv til at utvalget foreslår å videreføre ombudsmannens mulighet til å gi fri rettshjelp og at rettshjelpen ikke er behovsprøvd. Som kjent er Sivilombudsmannen en særlig kontrollmekanisme under Stortinget. Ombudsmannens oppgave er å søke å hindre at forvaltningen begår urett mot borgerne. Stortinget har – både i forarbeidene til sivilombudsmannsloven og i senere kontrollpraksis – forutsatt at forvaltningen i alminnelighet skal rette seg etter ombudsmannens syn. Ombudsmannens uttalelser er imidlertid ikke rettslig bindende for forvaltningen. I tilfeller hvor forvaltningen ikke retter seg etter ombudsmannens syn, er muligheten til å innvilge fri rettshjelp ofte det mest effektive virkemiddelet for å sørge for at urett mot klageren likevel blir rettet opp. De økonomiske og øvrige belastningene forvaltningen risikerer å pådra ved domstolsprøvingen, må dessuten antas å ha en dempende effekt på tilbøyeligheten til å nekte å innrette seg etter ombudsmannens syn i første omgang. Adgangen til å anbefale søksmål er dermed av stor betydning for ombudsmannens mulighet til å drive effektiv kontroll med forvaltningen, i tråd med intensjonene bak opprettingen av ombudsmannsordningen.

Som redegjørelsen ovenfor viser, ivaretar reglene om rettshjelp etter anbefaling fra ombudsmannen til dels andre hensyn enn de alminnelige reglene om rett til fri rettshjelp. Ved en eventuell omregulering er det viktig å være bevisst på dette, slik at ombudsmannens mulighet til å være en effektiv kontrollmekanisme ikke blir svekket som følge av regelendringer som primært er utformet med tanke på de alminnelige rettshjelpsordningene.

Ombudsmannen har ingen innvendinger mot utvalgets forslag om at ombudsmannen selv skal kunne beslutte å innvilge fri rettshjelp. Etter dagens rettshjelpslov § 16 første ledd punkt 3, skal det innvilges fri sakførsel i de tilfeller ombudsmannen anbefaler søksmål. At ombudsmannen selv beslutter å innvilge fri rettshjelp istedenfor at retten gjør det på ombudsmannens anbefaling er etter ombudsmannens syn en tydeliggjøring av hvem som tar den reelle beslutningen.

Ombudsmannen er videre positiv til at det foreslås presisert i lov at ombudsmannen også kan beslutte at idømte sakskostnader kan dekkes, jf. dagens praksis etter rundskriv SRF-1/2017 om fri rettshjelp punkt 8.2.

Sivilombudsmannen har imidlertid merknader til at forslaget til ordlyd i ombudsmannsloven § 10 åttende ledd som lyder:

Ombudsmannen kan beslutte å dekke kostnadene ved domstolsbehandling dersom han mener saken bør prøves for retten. Reglene i rettshjelpsloven gjelder så langt de passer. Ombudsmannen kan også beslutte å dekke eventuelle idømte sakskostnader.

Ordlyden tilsier at ombudsmannen skal dekke kostnadene ved rettshjelpen over eget budsjett. En slik ordning innebærer at ombudsmannen vil måtte foreta konkrete avveininger mellom dekning av fri rettshjelp i enkeltsaker og dekning av andre nødvendige poster på budsjettet. Dette vil vesentlig svekke ombudsmannens mulighet til å innvilge fri rettshjelp i saker vi mener det er riktig og viktig at får en rettslig bindende avklaring i domstolene. Antallet ganger ombudsmannen anbefaler søksmål er få og varierer dessuten fra år til år. Det vil derfor også være vanskelig å ivareta en riktig budsjettering av årlige utgifter til rettshjelp. Vi har ved søk i vårt elektroniske arkivsystem gjenfunnet 27 saker med anbefaling av søksmål i perioden 2008 til i dag.

At disse utgiftene skal dekkes av ombudsmannen, følger heller ikke av begrunnelsen for forslaget om at rettshjelp som ikke er behovsprøvd, skal dekkes av ansvarlig departement. Dette forslaget er i høringsnotatet punkt 9.2 blant annet begrunnet slik:

Når utgiftene til rettshjelp i dag belastes budsjettene til andre myndigheter enn dem som har ansvar for resten av regelverket, står man i fare for at regelverket utformes uten tilstrekkelig tanke på de økonomiske konsekvensene. Nyten av gratis rettshjelp bør i større grad enn i dag veies opp mot nyten av andre aktuelle tiltak som kan iverksettes på de aktuelle saksområdene. Denne avveiningen oppnås best ved at lov-

og budsjettansvaret for den ikke behovsprøvde rettshjelpen er den samme som for saksområdet for øvrig.

Hensynet til å samle lov- og budsjettansvaret for den ikke behovsprøvde rettshjelpen kan snarere tilsi at det er det departement som har ansvaret for det aktuelle saksområdet som bør dekke sakskostnadene i tilfeller hvor ombudsmannen gir fri rettshjelp. På den måten vil forvaltningen ta risikoen ved å ikke følge ombudsmannens uttalelse, slik Stortinget har forutsatt at de i alminnelighet skal gjøre. Kostnadene til å dekke fri rettshjelp som er innvilget av ombudsmannen kan alternativt belastes en regelstyrt post på statsbudsjettet, slik ordningen er i dag.

På denne bakgrunn foreslår ombudsmannen at forslaget til sivilombudsmannsloven § 10 nytt åttende ledd første punktum endres, for eksempel ved at man bruker formuleringen «beslutte at klageren skal gis gratis rettslig bistand ved domstolsbehandlingen» istedenfor «dekke kostnadene ved domstolsbehandling», og at tilsvarende endring fremgår av bestemmelsens tredje punktum. Bestemmelsen kan for eksempel lyde slik:

På denne bakgrunn foreslår ombudsmannen at § 10 nytt åttende ledd utformes slik:

Ombudsmannen kan beslutte at klageren skal gis gratis rettslig bistand ved domstolsbehandlingen dersom han mener saken bør prøves for retten. Reglene i rettshjelpsloven gjelder så langt de passer. Ombudsmannen kan også beslutte at eventuelle idømte sakskostnader skal dekkes.

Ombudsmannen vil også knytte noen bemerkninger til forholdet mellom forslag til § 9 i rettshjelpslovens og forslaget til ombudsmannsloven § 10 åttende ledd. Utvalget foreslår i rettshjelpsloven § 9 andre ledd at uttalelser fra ombud og nemnder skal vektlegges ved vurderingen av om rettshjelp skal gis etter bestemmelsen. Ombudsmannen mener det er behov for å klargjøre forholdet mellom forslaget til ombudsmannsloven § 10 åttende ledd og forslaget til rettshjelpsloven § 9. Slik vi tolker forslaget skal en uttalelse fra ombudsmannen vektlegges i vurderingen av om rettshjelp skal innvilges etter forslaget til § 9 og ombudsmannen kan beslutte å dekke kostnadene ved rettshjelp etter ombudsmannsloven § 10 nytt åttende ledd. Hvilken bestemmelse som benyttes for å gi fri rettshjelp eller støtte til rettshjelp, vil blant annet ha betydning for om vedkommende må betale egenandel. Ombudsmannen er ikke negativ til at våre uttalelser skal tillegges vekt i vurderingen av om rettshjelp skal innvilges etter rettshjelpsloven § 9, men mener forholdet mellom de to bestemmelsene bør omtales nærmere.

For ordens skyld nevner vi at «Harberg-utvalget» nylig har sendt på høring et forslag til forslag til ny sivilombudslov.¹ Forslaget innebærer blant annet et navneskifte til «Stortinget

¹ <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2020-2021/forslag-til-ny-lov-om-sivilombudsmannen/>

ombud for forvaltningen» og kortformen «Sivilombudet». Strukturen i forslaget til ny lov er også annerledes enn i dagens sivilombudsmannslov. Det er grunn til å tro at ny lov vil bli vedtatt innen utløpet av inneværende stortingsperiode.

Foreslåtte endringer på utlendingsfeltet

Rettshjelpsutvalget foreslår blant annet en egen skjønnsbestemmelse om adgang til å innvilge fri rettshjelp i utlendingsloven, og at denne skal praktiseres mer liberalt enn det som i dag er praksis etter rettshjelpsloven § 16 tredje ledd.² Videre foreslås det en ordning som er ment å bidra til at prinsipielle utlendings saker blir brakt inn for rettslig prøving av domstolene.

Avgjørelser i utlendingsforvaltningen har ofte stor betydning for den det gjelder. Videre har området et komplisert rettskildesystem som kan være krevende å navigere i, med menneskerettigheter og internasjonale konvensjoner, samt nasjonal rett og praksis som er gjenstand for hyppige endringer. Rettsområdet er dessuten preget av flere sakstyper med vanskelige faktumvurderinger, og språklige og kulturelle forskjeller kan gjøre det vanskelig å fremme egen sak.

Ombudsmannen mottar mange klager på utlendingsfeltet. I 2019 behandlet vi 85 klagesaker om UNE, og ni av disse endte med kritikk. UNE har de siste årene vært blant de organer i sentralforvaltningen med flest saker hos ombudsmannen som ender med kritikk. I løpet av de 4-5 siste årene har ombudsmannen anbefalt søksmål i seks slike saker som følge av at UNE ikke har fulgt det syn ombudsmannen har gitt uttrykk for i sine uttalelser.

Ombudsmannen er på denne bakgrunn positiv til utvalgets forslag, som skal bidra til at praksis på utlendingsfeltet i større grad blir gjenstand for domstolskontroll.

Merknader til deler av forslaget som berører Sivilombudsmannens forebyggingsmandat

Når det gjelder ombudsmannens merknader vedrørende rettshjelp til barn som blir utsatt for tvang på barnevernsinstitusjon eller omsorgssenter for mindreårige, og rettshjelp til innsatte i fengsler, gis disse særlig på bakgrunn av ombudsmannens funn fra besøk til steder for frihetsberøvelse under forebyggingsmandatet, jf. sivilombudsmannsloven § 3a og tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT).

² Det vises til utvalgets utredning punkt 33.5.

Mennesker som er fratatt friheten er særlig utsatte for menneskerettighetskrenkelser

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har siden 2014 gjennomført ca. 70 besøk til steder der noen er fratatt friheten i samsvar med tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Ordningen ble etablert fordi personer som fratras friheten er særlig utsatte for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Frihetsberøvede personer er avhengige av hjelp for å ivareta sine rettigheter og interesser, og har derfor krav på ekstra beskyttelse.

Sivilombudsmannens besøk har dokumentert at personer som fratras friheten i Norge i noen tilfeller risikerer å bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Slike forhold omfatter blant annet langvarig isolasjon og nedverdiggende kroppsvisitasjon i fengsel og ved Politiets utlendingsinternatet på Trandum; langvarig bruk av skjerming, mekaniske tvangsmidler og tvangsmedisinering innen det psykiske helsevernet og ulovlig skjerming og begrensninger i bevegelsesfriheten på barnevernsinstitusjoner.

Saker der frihetsberøvede personer har vært utsatt for mulige menneskerettighetsbrudd blir sjelden fulgt opp i form av forvaltningsklage, og ytterst få saker føres for domstolene. Ombudsmannens erfaring er at mange av de personene som kan ha vært utsatt for menneskerettighetskrenkelser, har et udekket behov for juridisk rådgivning.

Sivilombudsmannen har derfor merket seg som positivt at utvalget har foreslått endringer i rettshjelpsordningen som på flere områder vil kunne styrke rettssikkerheten til personer som er fratatt friheten på barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre og i fengsel. Vi finner det likevel riktig ut ifra vårt mandat å fremheve at personer som fratras friheten er mer utsatte for menneskerettighetskrenkelser enn befolkningen ellers. Dette gjelder også utover de sakstypene utvalget har foreslått som prioriterte for å motta fri rettshjelp.

Det bemerkes blant annet at gjeldende ordning med ubetinget rett til fri rettshjelp innen det psykiske helsevernet i klagesaker for kontrollkommisjonen og i saksanlegg for domstolene, ikke omfatter saker om langvarig bruk av mekaniske tvangsmidler eller skjerming, jf. psykisk helsevernloven §§ 4-8 og 4-3. Slike tvangstiltak utgjør en høy risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.³

³ Se Sivilombudsmannens temarapport om bruk av skjerming innen det psykiske helsevernet og rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol om bruk av mekaniske tvangsmidler. Se bl.a. *Bures mot Tjekkia*, klage nr. 37679/08, 18. oktober 2012; *M.S. mot Kroatia (nr. 2)*, klagenr. 75450/12, 19. februar 2015, *Aggerholm mot Danmark*, 15. september 2020, saksnr. 45439/18 (ikke rettskraftig).

Retts hjelp til barn som blir utsatt for tvang på barnevernsinstitusjon eller omsorgssenter for mindreårige

Utvalget anbefaler å gi barn som er plassert på barnevernsinstitusjon eller omsorgssenter for mindreårige, og som blir utsatt for tvang, en rett til retts hjelp.

Sivilombudsmannen mener det er positivt at utvalget anerkjenner at barn på barnevernsinstitusjon eller omsorgssenter for mindreårige som utsettes for tvang er en særlig sårbar gruppe.

FNs barnekonvensjon slår fast at barn og unge som er under offentlig omsorg har rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten.⁴ Flere internasjonale organer, deriblant FNs menneskerettighetskomité og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, har påpekt behovet for at alle stater beskytter barns personlige frihet og rettigheter spesielt.⁵

Når barn er fratatt friheten har de et forsterket behov for beskyttelse. Plassering i barnevernsinstitusjoner uten samtykke regnes både etter internasjonal og norsk rett som frihetsberøvelse.⁶ FNs Spesialrapportør mot tortur understreker i sin rapport fra 2015 at barn og unge som er frihetsberøvet, er spesielt sårbare når det gjelder menneskerettighetsbrudd, og at de derfor har krav på sterkere beskyttelse enn voksne.⁷ FNs barnekonvensjon slår fast at:

Ethvert barn som er berøvet friheten, skal behandles med menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til dets alder.⁸

Når barn plasseres på en institusjon, legger dette begrensninger på barnets personlige frihet og selvbestemmelsesrett, og det åpner for muligheten til å ilegge restriksjoner i bevegelsesfrihet og inngrep i deres personlige integritet. Dette er friheter og rettigheter som er beskyttet av menneskerettighetene og som bare kan begrenses dersom inngrepet er nødvendig, proporsjonalt og har hjemmel i lov. Barnevernloven er presisert gjennom forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon

⁴ FNs barnekonvensjon artikkel 20.

⁵ FNs menneskerettighetskomité, generell kommentar nr. 17, avsnitt 1 og nr. 35, avsnitt 62. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), *Z and Others v. United Kingdom*, avsnitt 74-75.

⁶ NOU 2016:16 Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse, side 167.

⁷ Juan Mendez (2015): A/HRC/28/68.

⁸ FNs barnekonvensjon, artikkel 37 c.

(rettighetsforskriften). Forskriftens kapittel 3 og 4 åpner for at institusjonen på nærmere vilkår kan iverksette en rekke former for tvang og integritetskrenkende tiltak. Kapittel 4 inneholder særregler for tvangsbruk der barn er plassert etter barnevernloven §§ 4-24, 4-25 annet ledd og 4-26.

Ombudsmannens erfaring fra besøk til barnevernsinstitusjoner er at tvangsbruk kan oppleves som belastende, skremmende og krenkende for barn som utsettes for det. Dette er også dokumentert i flere rapporter.⁹ For noen kan tvangstiltak strekke seg over lang tid, omfatte flere ulike former for tvang og innebære klare inngrep i rettssikkerheten. En rett til rettshjelp vil slik ombudsmannen ser det kunne bidra til å beskytte og ivareta barns frihet og rettigheter. Ombudsmannen anser utvalgets anbefaling om en rett til rettshjelp uten behovsprøving som viktig, i lys av at det er snakk om omfattende offentlige tvangsinngrep overfor sårbare barn.

Utvalget foreslår en stykkprisordning med en sats på fem timer. Det fremgår ikke hva som ligger til grunn for beregningen av satsen, og ombudsmannen har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt stykkprissatsen er tilstrekkelig til å ivareta barnas rettssikkerhet.

Ombudsmannen er enig med utvalget i at dagens ordning, hvor det er den instansen som har utøvd tvangen som har hovedansvaret for å bistå barnet med utforming av klagen, ikke er tilfredsstillende.¹⁰ Etter ombudsmannens syn utgjør vedtak om bruk av tvang overfor barn på barnevernsinstitusjon eller omsorgssenter et tilfelle hvor den nødvendige bistanden vanskelig fullt ut kan gis av forvaltningen.¹¹ Ombudsmannen påpeker at man står overfor en situasjon hvor det kan fattes inngripende vedtak overfor det enkelte barn, med stor skjevhet i styrkeforholdet, og hvor det for barnet gjerne kan fremstå å være en nær sammenheng mellom vedtaksorganet og klageorganet, selv om det er institusjonen som fatter vedtaket om tvang og Fylkesmannen som er klageorganet.

Sivilombudsmannen bemerker videre at tilgang til bistand fra en uavhengig representant som kan representere barnet overfor fylkesmannen har en viktig side til barnets rett til å bli hørt.¹² Barn på barnevernsinstitusjoner er ofte avhengig av de voksne på institusjonen for å

⁹ Se blant annet Gro Ulset og Torill Tjelflaat (2012): Tvang i barnevernsinstitusjoner. Ungdommenes perspektiver. NTNU samfunnsforskning, side 69 og Barneombudets fagrapport 2015 *Grenseløs omsorg*.

¹⁰ Rettighetsforskriften § 27 siste ledd.

¹¹ Det vises til utvalgets drøftelse i punkt 11.3.

¹² FNs barnekonvensjon artikkel 12 og barnevernloven § 1-6.

få formidlet sin mening.¹³ God og tilgjengelig informasjon både om rettigheter, klagemuligheter, behandling og andre forhold er avgjørende for at retten til å bli hørt og til å ha innflytelse på sin egen hverdag både skal være og oppleves som reell. Det er videre sentralt at rettshjelpen er tilpasset barnet og dets behov, herunder at den som skal yte rettshjelpen har kompetanse til å snakke med barn.

Utvalget legger opp til at det er institusjonens leder som gis ansvar for å veilede barnet om dets rett til advokat og eventuelt formidle kontakt med advokat hvis barnet ønsker å benytte seg av denne retten. Ombudsmannen avviser ikke at en slik ordning vil kunne fungere, men vil peke på enkelte utfordringer ved at veiledningen gis av institusjonen.

Beslutningsmyndigheten etter rettighetsforskriftens kapittel 3 og 4 er i utstrakt grad lagt til institusjonsleder og institusjonen. Det må derfor kunne antas at flere av hensynene som tilsier at institusjonsleder ikke bør ha hovedansvar for å bistå barnet med utforming av klagen, også gjør seg gjeldende for spørsmålet om veiledning. Ombudsmannen vil understreke viktigheten av å unngå å havne i situasjoner hvor institusjonens leder/institusjonen oppleves som en «portvokter» til klage- og rettshjelpsadgangen. Erfaringsmessig er det også til dels store forskjeller i hvilken grad barn som er plassert på institusjon kjenner rettighetene sine og hvordan de er informert om klageadgangen. Ombudsmannen mener at det er viktig å være bevisst på disse utfordringene ved utformingen av ordningen, og at rammeverket rundt rettshjelpsordningen sikrer at barnet opplever klage- og rettshjelpsadgangen som reell. Dersom ansvaret for veiledning og formidling av kontakt legges til institusjonsleder, vil det etter ombudsmannens syn være sentralt med klare retningslinjer for hva slags informasjon som skal gis og hvordan den skal formidles.

Retts hjelp til innsatte i fengsler

Utvalget foreslår at det opprettes en særlig advokatordning for å dekke rettshjelpbehovet til personer som soner fengselsstraff.

Ombudsmannen er enig i utvalgets påpekning av at innsatte i fengsler er en særlig sårbar gruppe, og at de er en gruppe med et stort udekket rettshjelpsbehov. Som nevnt er mennesker som er fratatt friheten sårbare for brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Særlig bruk av langvarig

¹³ Se blant annet Barneombudets fagrapport for 2015, *Grenseløs omsorg*.

isolasjon og sikkerhetsseng utgjør etter ombudsmannens syn en høy risiko for brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling.¹⁴

Bruk av isolasjon skal være underlagt uavhengig kontroll.¹⁵ Det stilles også krav om effektive eksterne systemer for klage og overprøving av enkeltsaker.¹⁶ De europeiske fengselsreglene fastsetter at alle innsatte som utsettes for sikkerhets- og trygghetstiltak som isolasjon, har klagerett.¹⁷ Etter reglene skal innsatte ha rett til å søke juridisk veiledning angående klager og ankeprosedyrer, og til å motta juridisk bistand når det er nødvendig av rettferdighetshensyn.¹⁸ Dersom klagen ikke tas til følge, skal innsatte gis en begrunnelse og ha rett til å påklage vedtaket til en uavhengig myndighet. Reglene bygger på Den europeiske menneskerettighetsdomstolens praksis om retten til et effektivt rettsmiddel i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 13.¹⁹ Det sentrale er at klageprosessen avsluttes med en endelig bindende avgjørelse tatt av en myndighet som er uavhengig av fengselsvesenet.²⁰

På denne bakgrunn anser ombudsmannen det som positivt at utvalget anbefaler at det innføres et rettshjelpstilbud for innsatte i fengsler. Det framstår derimot som noe uklart hvordan ordningen utvalget skisserer er tenkt å fungere. Dette gjør det vanskelig for ombudsmannen å ta stilling til hvorvidt den vil være egnet til å dekke rettshjelpbehovet på en god nok måte.

Utvalget foreslår at det settes av penger til fem årsverk, uten at det fremkommer noe om hvilke beregninger som ligger til grunn for dette eller hvorvidt omfanget av

¹⁴ Sivilombudsmannen dokument 4:3 (2018/2019), *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, særlig kapittel 4, 6 og 9.

¹⁵ FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte (heretter Mandelareglene), vedtatt av FNs generalforsamling 17. desember 2015, regel 45 nr. 1: «Solitary confinement shall ... be subject to independent review», EMD 10. april 2012 Babar Ahmad mot Storbritannia, avsnitt 212.

¹⁶ EMK art 6 og 13. Ministerkomiteens anbefaling Rec (2006)2 til medlemsstatene om de europeiske fengselsreglene, vedtatt av ministerkomiteen 11. januar 2006 (revidert 2020), (heretter De europeiske fengselsreglene) regel 70.1, 92 og 93.1. Mandelareglene, regel 56 og 84.

¹⁷ De europeiske fengselsreglene, regel 53.9.

¹⁸ De europeiske fengselsreglene, regel 70.10, som lyder slik: "Prisoners may make a request or complaint personally or through a legal representative and are entitled to seek legal advice about complaints and appeal procedures and to legal assistance when the interests of justice require."

¹⁹ EMD 12. mars 2008 Rodic og tre andre mot Bosnia og Herzegovina, avsnitt 58.

²⁰ Revised commentary to Recommendation CM/Rec (2006) 2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules, European Committee on Crime Problems (CDPC), Council for Penological Co-operation, Strasbourg 22. Mai 2018, PC-CP (2018) 1 rev 2, side 58.

rettshjelpbehovet er nærmere vurdert. Ombudsmannen etterlyser faktagrunnlaget som ligger til grunn for dette anslaget.

Slik ombudsmannen forstår utvalget legges det opp til at advokatene i ordningen skal fungere som en slags silingsinstans. Utvalgets angivelse av prioriteringskriterier er generelle, og ombudsmannen antar at det vil være behov for en nærmere regulering som sikrer en likeartet praksis i alle regionene. Ombudsmannen etterlyser i forlengelsen av dette en nærmere drøftelse av hvordan rettshjelpsordningen kan sikre at alle innsatte med et reelt behov får tilgang til rettshjelp. I en begrenset ressursituasjon bør det som et minimum vurderes kriterier som sikrer at innsatte som blir ilagt de mest inngripende tiltakene (e.g. bruk av sikkerhetscelle, sikkerhetsseng og hel utelukkelse fra fellesskapet over noe tid) blir prioritert. Det er ombudsmannens erfaring at særlig sårbare innsatte ofte har økt risiko for isolasjon og andre inngripende tiltak, og at disse innsatte har mindre evne til å ivareta egne interesser og rettigheter.²¹ At ressursvake grupper gjerne har det største rettshjelpsbehovet bekreftes også av foreliggende forskning.²²

Utvalget uttaler at advokatordningen «bør ses i sammenheng med, og koordineres med, aktiviteten til tilsynsrådene i kriminalomsorgen». Ombudsmannen forstår dette som at advokatordningen er tenkt å være et supplement til den rettssikkerhetsgarantien tilsynsrådene er ment å være.²³ Ombudsmannen bemerker at ansvarsfordelingen det her legges opp til forutsetter fungerende tilsynsråd som i tilstrekkelig grad er rustet til å ivareta rettssikkerheten til de innsatte. Ombudsmannen viser i den forbindelse til sine tidligere uttalelser vedrørende svakhetene ved dagens tilsynsordning og diskusjonene rundt hvorvidt tilsynsrådsordningen fungerer som forutsatt.²⁴ Tilsynsrådene er en viktig del av rettssikkerheten til innsatte, og må etter ombudsmannens syn styrkes for at de skal kunne ivareta denne på en tilfredsstillende måte.

²¹ Sivilombudsmannen dokument 4:3 (2018/2019), *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, kapittel 8, kapittel 4 punkt 4.3 og 4.4 og kapittel 9.

²² NOU 2020:5 *Likhet for loven* kapittel 17 og Tonje Lilaas Larsen og Louise Sandaker Hannon, *Rettshjelp til fanger*, 2019, side 74.

²³ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) punkt 6.5.5.

²⁴ Sivilombudsmannen dokument 4:3 (2018/2019), *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, side 76 følgende og Eivind Smiths utredning avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 31. mars 2020: *Tilsynsrådene for kriminalomsorgen: Status og reform*.

Utover dette har ikke ombudsmannen merknader til høringsforslaget.

Hanne Harlem
sivilombudsmann

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.