



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 1 S

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

---

**FOR BUDSJETTÅRET 2019**

Utgiftskapitler: 61, 400–491

Inntektskapitler: 3400–3490





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 1 S

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

---

**FOR BUDSJETTÅRET 2019**

Utgiftskapitler: 61, 400–491

Inntektskapitler: 3400–3490



# Innhold

<b>Del I</b>	<b>Innledende del</b> .....	11	Kap. 432 Kriminalomsorgens høgscole og utdanningssenter .....	112
<b>1</b>	<b>Hovudinnleiing</b> .....	13	Kap. 3432 Kriminalomsorgens høgscole og utdanningssenter .....	113
1.1	Budsjettprioriteringar i 2019 .....	13		
1.2	Ansvarsområde og organisering ..	15		
1.3	Mål for justis- og beredskapssektoren .....	15	<i>Programkategori 06.40</i>	
1.4	Straffesakskjeda .....	16	<i>Politi og påtalemyndighet</i> .....	114
1.4.1	Utvikling og resultat .....	17	Kap. 440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten .....	140
1.4.2	Utfordringar .....	22	Kap. 3440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten .....	144
1.4.3	Mål og tiltak .....	23	Kap. 442 Politihøgskolen .....	145
1.5	Samfunnstryggleikskjeda .....	24	Kap. 3442 Politihøgskolen .....	146
1.5.1	Utvikling og resultat .....	25	Kap. 444 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	146
1.5.2	Utfordringar .....	26	Kap. 3444 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	147
1.5.3	Mål og tiltak .....	28	Kap. 445 Den høgere påtalemyndighet .....	148
1.6	Migrasjonskjeda .....	28	Kap. 3445 Den høgere påtalemyndighet .....	148
1.6.1	Utvikling og resultat .....	28	Kap. 446 Den militære påtalemyndighet .....	148
1.6.2	Utfordringar .....	31	Kap. 448 Grensekommisssæren .....	149
1.6.3	Mål og tiltak .....	32		
1.7	Rettstryggleik og sivil rettspleie ...	32	<i>Programkategori 06.50 Redningstenesta, samfunnstryggleik og beredskap</i> .....	150
1.7.1	Utvikling og resultat .....	32	Kap. 451 Direktoratet for samfunns- sikkerhet og beredskap .....	172
1.8	Oppfølging av oppmodingsvedtak .....	37	Kap. 3451 Direktoratet for samfunns- sikkerhet og beredskap .....	173
1.8.1	Stortingssesjon 2012–2013 .....	40	Kap. 452 Sentral krisehåndtering .....	174
1.8.2	Stortingssesjon 2014–2015 .....	41	Kap. 453 Sivil klareringsmyndighet .....	175
1.8.3	Stortingssesjon 2015–2016 .....	42	Kap. 454 Redningshelikoptertjenesten .....	175
1.8.4	Stortingssesjon 2016–2017 .....	44	Kap. 3454 Redningshelikoptertjenesten .....	176
1.8.5	Stortingssesjon 2017–2018 .....	53	Kap. 455 Redningstjenesten .....	176
			Kap. 3455 Redningstjenesten .....	178
<b>Del II</b>	<b>Nærmere om budsjettforslaget</b>	67	Kap. 456 Nød- og beredskapskommunikasjon .....	178
<b>2</b>	<b>Nærmere om budsjettforslaget</b> .....	69	Kap. 3456 Nød- og beredskapskommunikasjon .....	180
	<b>Programområde 06 Justissektoren</b> .....	69	<i>Programkategori 06.60 Andre virksomheter</i> ..	182
	<i>Programkategori 06.10 Administrasjon</i> .....	69	Kap. 460 Spesialenheten for politisaker .....	186
	Kap. 400 Justis- og beredskapsdepartementet .....	73	Kap. 466 Særskilte straffesaksutgifter m.m. ....	186
	Kap. 3400 Justis- og beredskapsdepartementet .....	75	Kap. 467 Norsk Lovtidend .....	187
	<i>Programkategori 06.20 Rettsvesen</i> .....	77	Kap. 468 Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker .....	187
	Kap. 61 Høyesterett .....	90	Kap. 469 Vergemålsordningen .....	188
	Kap. 410 Domstolene .....	91	Kap. 3469 Vergemålsordningen .....	188
	Kap. 3410 Domstolene .....	92		
	Kap. 414 Forlikråd og andre domsutgifter .....	93	<i>Programkategori 06.70 Fri rettshjelp, erstatningar, konfliktråd</i> .....	190
	<i>Programkategori 06.30 Kriminalomsorgen</i> ....	94	Kap. 470 Fri rettshjelp .....	197
	Kap. 430 Kriminalomsorgen .....	108	Kap. 3470 Fri rettshjelp .....	199
	Kap. 3430 Kriminalomsorgen .....	112		

Kap. 471	Statens erstatningsansvar og Stortingets rettfærdighetsvederlagsordning .....	199	3.1.2	Nødnett .....	285
Kap. 473	Statens sivilrettsforvaltning .....	200	3.2	Politiet .....	285
Kap. 3473	Statens sivilrettsforvaltning .....	201	3.2.1	Digitalisering – fornye, forenkle og forbedre .....	285
Kap. 474	Konfliktråd .....	201	3.2.2	Byggjesaker i politiet .....	286
Kap. 3474	Konfliktråd .....	202	3.2.3	Bemanninga i politi- og lensmannsetaten .....	286
Kap. 475	Bobehandling .....	202	3.3	Domstolane .....	287
<i>Programkategori 06.80 Svalbardbudsjettet</i> .....	203	3.3.1	Digitalisering og struktur .....	287	
Kap. 480	Svalbardbudsjettet .....	205	3.3.2	Byggjeprojekt i domstolane .....	288
<i>Programkategori 06.90 Beskyttelse og innvandring</i> .....	206	3.4	Kriminalomsorga .....	289	
Kap. 490	Utlendingsdirektoratet .....	270	3.5	Utlendingsforvaltninga .....	289
Kap. 3490	Utlendingsdirektoratet .....	279	3.5.1	Modernisering av IT-løysingane til utlendingsforvaltninga .....	289
Kap. 491	Utlendingsnemnda .....	281	3.5.2	Betre registrering av asylsøklarar og ID-forvaltning .....	290
<b>Del III Særlege tema</b> .....	283	<b>4</b>	<b>Redningstenesta</b> .....	292	
<b>3 Forenklingsarbeid, modernisering og betre gjennomføringskraft</b> .....	285	4.1	Redningsteneste – vurdering av status og tilstand .....	292	
3.1	DSB .....	285	4.2	Om redningstenesta .....	292
3.1.1	Nødmeldingssentralar .....	285	4.3	Overordna risikobilete .....	293
			4.4	Status- og tilstandsvurdering .....	294
			4.4.1	Evne til redningsleiing .....	295

## Tabelloversikt

<p>Tabell 1.1 Mål for justis- og beredskapssektoren ..... 16</p> <p>Tabell 1.2 Justis- og beredskapsdepartementets sektoransvar for kriminalitetspolitikken ..... 33</p> <p>Tabell 1.3 Andre departement med verkemiddel knytte til straffesakskjeda ..... 33</p> <p>Tabell 1.4 Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for migrasjonskjeda ..... 34</p> <p>Tabell 1.5 Andre departements ansvar innanfor migrasjonskjeda ..... 34</p> <p>Tabell 1.6 Ansvarsfordeling mellom departementa for tverr-sektorielle område i samfunns-tryggleiksarbeidet ..... 35</p> <p>Tabell 2.1 Tildelingar til Noregs forskingsråd ..... 74</p> <p>Tabell 2.2 Stortingets mål for gjennomsnittleg saks-behandlingstid ..... 79</p> <p>Tabell 2.3 Tal på fengselsplassar og belegg siste fem år ..... 96</p> <p>Tabell 2.4 Mengd døgn på straffe-gjennomføring i institusjon (strgjfl. § 12) og talet på sparte fengselsplassar ..... 96</p> <p>Tabell 2.5 Kapasitet på elektronisk kontroll og del av total kapasitet ..... 96</p> <p>Tabell 2.6 Varetektsinnsette som del av det totale talet på innsette ..... 97</p> <p>Tabell 2.7 Straffereaksjonar i samfunnet. Tal på iverksette oppdrag, 2011–2017 ..... 98</p> <p>Tabell 2.8 Tal på soningsoverføringar og sparte fengselsplasser, 2011–2017 ..... 99</p>	<p>Tabell 2.9 Del av fengselsdøgn med aktivitet, 2013–2017 ..... 104</p> <p>Tabell 2.10 Talet på uteksaminerte fengselsbetjentar, 2011–2017 .... 105</p> <p>Tabell 2.11 Tal på registrerte valds- og trusselsituasjonar mot tilsette, 2011–2017 ..... 106</p> <p>Tabell 2.12 Tal på registrerte valds- og trusselhendingar mellom innsette, 2014–2017 ..... 107</p> <p>Tabell 2.13 Fordeling av tilskot til frivillig verksemd i 2017 (1 000 kr) ..... 111</p> <p>Tabell 2.14 Meldingar om lovbrott 2013–2017, med prosentvis auke i perioden ..... 118</p> <p>Tabell 2.15 Lovbrott melde til politiet – absolutte tal, per 1 000 innbyggjarar og endring i prosent ..... 119</p> <p>Tabell 2.16 Sentral drifts- og bruksinformasjon om Nødnett ..... 167</p> <p>Tabell 2.17 Forslag til fordeling av tilskot til spesielle rettshjelpstiltak ..... 198</p> <p>Tabell 2.18 Mål for polarpolitikken ..... 204</p> <p>Tabell 2.19 Kvoteplassar for gjeldande treårsperiode 2016–2018 ..... 210</p> <p>Tabell 2.20 Familieinnvandringsløyve etter innvandringsgrunn til familiemedlem i Noreg 2014 –31.august 2018 ..... 215</p> <p>Tabell 2.21 Assisterte returar 2014–31.august 2018 ..... 219</p> <p>Tabell 6.1 Oversiktstabell for departementet ..... 305</p> <p>Tabell 6.2 Fordeling av stillingar 2017 og 2018 ..... 305</p> <p>Tabell 6.3 Lønn (i 1 000 kroner) ..... 306</p>
---	--

## Figuroversikt

Figur 1.1	Justis- og beredskapsdepartementet underliggende og tilknyttede verksemdar i straffekjeda .....	17	Figur 2.15	Returnerte med straffereaksjon i perioden 2013–2018 .....	135
Figur 1.2	Meldingar om lovbrøt 2013–2017, etter type lovbrøt .....	18	Figur 2.16	Utvikling i sivile gjeremål 2013–2017 .....	139
Figur 1.3	Saksbehandlingstid i tingrettane (2013–2017) .....	19	Figur 2.17	Utvikling i saksbehandlingstid for utleggsforretningar 2013–2017 .....	139
Figur 1.4	Saksbehandlingstid i lagmannsrettane (2013–2017) .....	19	Figur 2.18	Innsatsane til Sivilforsvaret fordelte etter hendingar .....	165
Figur 1.5	Utvikling i soningskøen for vilkårslause dommar 2012–2018 ..	20	Figur 2.19	Innsatsane til Sivilforsvaret fordelt etter kven som bad om bistand .....	166
Figur 1.6	Brukarar av Nødnett .....	26	Figur 2.20	Månadleg fordeling og utvikling av talet på hendingar registrert ved HRS i perioden 2012 – juli 2018 .....	170
Figur 1.7	Utvikling i asyltilkomstar, relokaliserte og overføringsflyktningar .....	29	Figur 2.21	Saksavvikling i Spesialeininga for politisaker .....	183
Figur 1.8	Tal på returar, 2013–2017 .....	30	Figur 2.22	Saksavvikling i Den rettsmedisinske kommisjonen .....	184
Figur 2.1	Gjennomsnittleg saksbehandlingstid i tingrettane (2013–2017) .....	80	Figur 2.23	Saksavvikling i Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker .....	185
Figur 2.2	Gjennomsnittleg saksbehandlingstid i lagmannsrettane (2013–2017) .....	80	Figur 2.24	Utvikling i talet på verjemål og beløp som blir forvalta, 2013–2017 .....	185
Figur 2.3	Innkomne meddommersaker (straff) i 2017 sammenliknet med 2016 i landets tingretter .....	82	Figur 2.25	Innkomne søknader, saksbehandlingstid og behaldning av ubehandla saker (restanse) ....	191
Figur 2.4	Innkomne tvistesaker (sivile) i 2017 sammenliknet med 2016 i landets tingretter .....	82	Figur 2.26	Erstatningsutbetaling, uteståande krav og innbetalningar .....	192
Figur 2.5	Rettsmeklingsmøte 2013–2017 ....	88	Figur 2.27	Tal på saker i konfliktråda 2013–2018 .....	193
Figur 2.6	Saksavvikling i forliksråda 2013–2017 .....	89	Figur 2.28	Utgifter til fri retts hjelp .....	195
Figur 2.7	Utvikling i soningskøen for vilkårslause dommar, 2012–2018 .....	95	Figur 2.29	Asylsøkarar til Noreg 2014–2017 .....	207
Figur 2.8	Gjennomsnittleg tal på innsette i varetekt, 2011–2017 .....	97	Figur 2.30	Asylsøkarar til Noreg sammenlikna med EU .....	208
Figur 2.9	Utvikling i talet på samfunnsstraffer som er sette i verk, 2011–2017 .....	98	Figur 2.31	Overføringsflyktningar 2013–31.8.2018 .....	209
Figur 2.10	Saksbehandlingstid 2013–2017 ....	119	Figur 2.32	Talet på behandla asylsaker og restansesituasjon .....	210
Figur 2.11	Restansar (saker eldre enn 3 md.) 2013–2017 .....	120	Figur 2.33	Gjennomsnittleg saksbehandlingstid for realitetsbehandla asylsaker i månader, UDI, 2013 – 31. august 2018 .....	211
Figur 2.12	Saksavgjerder ved statsadvokatembeta 2013–2017 .....	120	Figur 2.34	Behandla og ubehandla asylsaker, UNE, 2013–31. august 2018 .....	211
Figur 2.13	Delen førstegongsavhøyr gjennomført innan fristen 2016–2017 .....	124			
Figur 2.14	Utvikling i returar i perioden 2013–2018 .....	134			



Figur 2.35 Gjennomsnittleg saks- behandlingstid for klagesaker, vern, i måneder, UNE, 2013 – 31. august 2018 .....	212	Figur 2.40 Utvikling i talet på ubehandla saker for ulike typar opphaldssaker 2013–2017 .....	271
Figur 2.36 Prosentdelen av realitets- behandla asylsøknader der UDI har gitt løyve 2013–31. august 2018 .....	212	Figur 2.41 Antall ubehandlede saker hos UNE fordelt på sakstype per 31.12 .....	282
Figur 2.37 Bebuarar i mottak og del av einslege mindreårige bebuarar per 31. desember 2013–2017 og per 31. august 2018 .....	213	Figur 3.1 Årsverk totalt for politi- og lensmannsetaten på nasjonalt nivå, fordelte på ulike stillingsgrupper (inkl. PST) i perioden 2013–2018 .....	287
Figur 2.38 Tal på mottak og vertskommunar per 31. desember 2013–2017 og per 31. august 2018 .....	214	Figur 4.1 Sesongvariasjonar i talet på redningshendingar. Tal frå både hovudrednings- sentralar og lokale rednings- sentralar .....	296
Figur 2.39 Tal på personar i asylmottak med utreiseplikt 2013 – 31. august 2018 .....	218	Figur 4.2 Utvikling i talet på hendingar registrerte ved Hovudrednings- sentralen i Sør-Noreg 1984–2017 .....	296





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 1 S

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

---

**FOR BUDSJETTÅRET 2019**

Utgiftskapitler: 61, 400–491

Inntektskapitler: 3400–3490

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 21. september 2018,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*



*Del I*  
*Innledning del*



# 1 Hovudinnleiing

## 1.1 Budsjettprioriteringar i 2019

Regjeringa har sidan førre regjeringsperiode arbeidd aktivt med politi, kriminalomsorg, vald i nære relasjonar, domstolar, tryggleik og beredskap. Dette har bl.a. ført til at politiet har fått høgare kapasitet til å avdekke og oppklare kriminalitet, at saksavviklinga i domstolane har holdt seg relativt stabil, og at soningskøen nærmast er avvikla. Det er og gjort vesentlege investeringar og kapasitetsutvidingar for å betre beredskapen, som til dømes nytt beredskapssenter for politiet, politihelikopter, redningshelikopter og styrking av PSTs arbeid for å førebyggje terror. Regjeringa har følgd opp viktige innstrammingstiltak frå Prop. 90 L (2015–2016) og integreringstiltak frå Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, noko som har bidratt til å redusere talet på asylsøkarar som ikkje treng vern, rask busetjing av personar som får opphald, og rask retur av personar utan lovleg opphald.

Regjeringa vil i budsjettet for 2019 særleg styrke beredskapen og samfunnstryggleiken. Regjeringa foreslår å løyve 865,3 mill. kroner i 2019 slik at arbeidet med nytt beredskapssenter for politiet kan halde fram som planlagt. Senteret skal stå ferdig i 2020 og vil betre beredskapen i Noreg gjennom å gi rask, effektiv og sikker innsats frå beredskapsressursane. Beredskapssenteret skal samle beredskapstroppen, bombe-gruppa, krise- og gisselforhandlartenesta og politihelikoptertenesta på éin stad og dekke behov for nødvendige treningsfasilitetar. Med beredskapssenteret vil òg ein del av dei skjermingsverdige objekta til politiet vere sikra etter lov og forskrift om objektsikring. Regjeringa foreslår å løyve til saman 188,5 mill. kroner i 2019 for at fleire skjermingsverdige objekt i politiet og PST kan bli forsvarleg sikra. Det blir òg foreslått å løyve 148,2 mill. kroner til å sikre data-hallar for justissektoren. I eit tryggleiksperspektiv utgjer både informasjon, objekt og infrastruktur verdiar som skal beskyttast for å oppnå tryggleik. IKT-tryggleik blir såleides sentralt for arbeidet med objekttryggleik.

Regjeringa foreslår å auke løyvinga til PST med 25 mill. kroner til arbeid mot cybertruslar og hybride truslar. Regjeringa foreslår å auke løyvinga til NSM med 10 mill. kroner knytt til inn-trengingstesting, for å auke tryggleiken og gjere samfunnskritisk digital infrastruktur meir robust. Regjeringa foreslår å styrke den nasjonal forskingskompetansen innan kryptologi gjennom å auke basisløyvinga til Simula@UiB med 5 mill. kroner. Styrkinga skal støtte opp under rekrutteringsstillingar innan kryptologi og bidra til høgare kvalitet i forskinga på digital tryggleik og kryptologi. Regjeringa foreslår å styrke forskinga på digital tryggleik gjennom IKTPLUS med 10 mill. kroner og forskinga på IKT-tryggleik gjennom SAMRISK-programmet med 7 mill. kroner. Styrkinga skal støtte opp under dei overordna måla og langsiktige prioriteringane i langtidsplanen for forskning og regjeringas satsing på digitalisering og teknologiutvikling. Til saman gir budsjettfor-slaget eit løft for IKT-tryggleiken nasjonalt sett.

Regjeringa foreslår å løyve 260 mill. kroner til å kjøpe tre nye politihelikopter i 2019, som vil gi ei viktig betring av beredskapen for Noreg. Arbeidet med å kjøpe inn 16 nye redningshelikopter til å erstatte Sea King blir vidareført i 2019. Regjeringa foreslår i tillegg monnalege midlar til drift, vedlikehald og modifisering av dagens redningshelikopter. Samla blir det foreslått å setje av om lag 3,8 mrd. kroner til redningshelikoptertenesta.

Det blir foreslått å auke løyvinga til forvaltninga av Nødnett med 8,8 mill. kroner til å halde Nødnett trygt og robust og 6,3 mill. kroner til kompensasjon for meirverdiavgift i samband med at dei frivillige organisasjonane nyttar Nødnett.

Regjeringa foreslår å løyve 64 mill. kroner til rassikring og trygging av energiforsyninga i Longyarbyen.

Regjeringa har ei målsetjing om 2 politiut-danna tenestepersonar per 1 000 innbyggjarar innan 2020. Sidan regjeringa tiltredde, har dekningsgraden auka frå 1,71 i 2013 til 1,91 politit-tenestepersonar per 1 000 innbyggjarar på lands-basis i 2018. Regjeringa foreslår å auke løyvinga til politiet med 50 mill. kroner i 2019 for å leggje til rette for å tilsetje fleire politit-tenestepersonar. For-

slaget har ein samla heilårsverknad på inntil 200 mill. kroner i 2020.

Etter at nærpolitireforma vart vedteken i 2015, har politi- og lensmannsetaten omstilt seg kraftig. Reforma er i hovudsak sett i verk som planlagt, sjølv om vi ser at det er utfordrande for politiet å stå i ein reformprosess. Ikkje alle resultatkrava er nådde, og restansane har vore høge i enkelte av politidistrikta i 2017. Regjeringa følgjer opp forliket om nærpolitireforma frå 2015.

Regjeringa legg opp til at politidistrikta i størst mogleg grad skal få disponere ressursane slik dei sjølv meiner er formålstenleg. Mykje av moderniseringa av politiet må likevel gjerast med sentrale initiativ frå Politidirektoratet, som t.d. digitalisering, utvikling av felles IKT-løysingar og effektivisering.

Kriminalitetsbiletet er i stadig utvikling, og justismyndigheitene må rustast for å møte denne utviklinga. Politiet må ha kompetanse til å motarbeide kriminalitet på nye område og tilgang på nødvendige politimetodar for å kunne førebyggje, avverje og etterforske kriminalitet, samstundes som rettstryggleiken og personvernet blir vareteke og respektert.

For å motkjempe ungdomskriminalitet og gjengkriminalitet, særleg i Oslo, foreslår regjeringa å auke løyvinga til politiet med 24 mill. kroner og løyvinga til konfliktråda med 16 mill. kroner. Formålet er bl.a. å oppnå raskare og tettare oppfølging av unge som har utført alvorleg eller gjentakande kriminalitet. Forslaget gjeld og økt innsats i Kripos og Økokrim mot kriminelle gjengmiljø og bakmenn. Forslaget er ein del av ein brei innsats mot gjengkriminalitet, som òg omfattar Barnevernet. Den nye satsinga i 2019 utgjer totalt 50 mill. kroner.

Regjeringas strategi mot arbeidslivskriminalitet skal følgjast opp i 2019, og regjeringa foreslår å løyve 20 mill. kroner til å styrke dei tverretatlege arbeidslivskriminalitetssentera og moglegheitene etatane har til å følgje opp saker som gjeld arbeidslivskriminalitet. Det vil seie Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten. 5,2 mill. kroner av dette er foreslått løyvde til politiet.

Domstolane går gjennom viktige endringar for å tilpasse seg ein ny digital kvardag. Regjeringa foreslår å løyve 40 mill. kroner til vidareføring av digitaliseringa av domstolane i 2019. Gevinstane av digitalisering, og av avviklinga av juryordninga i 2018, vil utgjere eit utvida økonomisk handlingsrom i domstolane framover. Det blir òg foreslått å auke løyvinga til diverse teknisk utstyr i domstolane med 13 mill. kroner, for å sikre meir effektiv og stabil teknisk drift i domstolane. Det blir òg

foreslått å løyve 2,1 mill. kroner for å etablere eit lokale i Oslo tingrett for å kunne behandle graderte opplysningar til og med hemmeleg, for å auke kapasiteten til gjennomføring av rettsmøte i tråd med krava som tryggingslova og tilhøyrande forskrift stiller. Regjeringa foreslår å auke løyvinga til domstolane med 8 mill. kroner til å vidareføre utgreiareining i Borgarting lagmansrett, som skal bidra til å redusere saksbehandlingstiden i lagmannsretten.

Regjeringa sette i august 2017 ned eit utval for å sjå på korleis domstolane bør organiserast i framtida for å vere best mogleg rusta til å vareta forventningar om effektivitet og kvalitet og sikre uavhengnaden deira gjennom omskiftelege samfunnsforhold. Domstolkommissjonen skal levere ei delutgreiing om struktur i oktober 2019.

Justispolitikken skal sikre den enkelte sitt krav på rettstryggleik, rettferd og likskap for lova. Regjeringa har derfor sett ned eit offentleg utval som skal gå gjennom dei ulike rettshjelpsordningane. Målet er meir målretta bruk av ressursar og ei innretting av det offentlege tilbodet om retts hjelp som sikrar dei som treng det mest.

Soningskøen er no nærmest avvikla, og det er dermed ikkje lenger behov for avtalen med Nederland om leige av fengsels plassar. Avtalen gjekk ut 31. august 2018. For å hindre veksande soningskø i ein overgangsfase inntil nytt fengsel i Agder er ferdig medio 2020, foreslår regjeringa å løyve 74 mill. kroner til å vidareføre drift av 100 dubleringsplassar med høgt tryggningsnivå, jf. løyving til dette i samband med revidert nasjonalbudsjett 2018.

For å følgje opp regjeringas opptrappingsplan for rusfeltet blir det foreslått å løyve 11 mill. kroner i 2019 til eit pilotprosjekt ved Bjørgvin fengsel. Pilotprosjektet skal prøve ute ein ny modell for avrusing. Regjeringa vil redusere bruken av isolasjon i fengsel og foreslår å løyve 18,3 mill. kroner for å etablere ei nasjonal forsterka fellesskapsavdeling ved Ila fengsel- og forvaringsanstalt for innsette med sterkt aggressiv åtferd og psykiske lidningar.

Regjeringa vil behalde det generelle straffnivået, men opne for mindre justeringar på enkelte område i tilfelle der straffnivået blir opplevd som urimeleg.

Regjeringa legg til grunn at kvar og ein har rett til privatliv, og at staten har eit ansvar for å sikre vern om den personlege integriteten. Personvernet er dessutan grunnlovsfesta og er ein grunnleggjande menneskerett. Presset mot personvernet blir sterkare som følgje av aukande bruk av digitale løysingar og internett. Regjeringa vil stille strenge krav til sikker lagring og behand-



ling av personopplysningar, frå både private og offentlege aktørar. Ny lov om personopplysningar vart vedteken av Stortinget 22. mai 2018 og tok til å gjelde 20. juli 2018. I tillegg arbeider regjeringa med å setje ned ein eigen personvernkommisjon.

Det er viktig å føre ein asylpolitikk som held talet på asylsøkarar som ikkje treng vern, så lågt som mogleg. Det er avgjerande å ha rettssikker behandling for å sikre at dei som har krav på vern, faktisk får det, mens dei utan krav skal returnerast raskt.

Talet på overføringsflyktingar må sjåast i samanheng med andre innvandrings- og integreringsutfordringar. På grunn av det låge talet på asylsøkarar og forventa nedgang i familieinnvandring foreslår regjeringa å auke talet på kvoteflyktingar frå 2 120 til 3 000. Ved eventuelt mottak av asylsøkarar for å fordele ansvar mellom EU-/Schengen-land skal dette takast innanfor talet på kvoteflyktingar.

Regjeringa foreslår å styrke arbeidet i politiet og UDI med å avdekke saker der opphaldsløyve er gitt på urett grunnlag. Vidare vil regjeringa nytte DNA-testing i familiesaker for å sikre at personen som bur i landet, og den som søker gjenforeining med vedkommande, verkeleg er i slekt. Det blir foreslått å auke løyvinga til politiet, UDI og utanriksstasjonane med til saman 10 mill. kroner til desse formål.

I samband med familiegjeforeining meiner Regjeringa at innvandrarane som hovedregel må kunne bli underhalden av den personen det er søkt familiegjeforeining med. Regjeringa ønskjer å motarbeide tvangsekteskap og fleirkoneri og hindre at reglane om familieinnvandring blir undergravne gjennom utnytting. Derfor er det behov for å gå gjennom regelverk og praksis og fremme tiltak for å hindre dette.

Regjeringa vil arbeide for å få på plass returavtalar med fleire land for å bidra til å gjere returarbeidet lettare.

## 1.2 Ansvarsområde og organisering

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for institusjonar og ordningar som varetek rettane til enkeltmennesket. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for rettsvesenet, kriminalomsorga, politi- og påtalemakta, redningstenesta, samfunnstryggleik og utlendingsmyndig-

heiter. Ansvar for samordning av norsk politikk i polarområda og Svalbardbudsjettet ligg òg til departementet. Samstundes har departementet forvaltningsansvaret for ei stor mengd lover og er klageinstans i mange forvaltningssaker.

Justis- og beredskapsdepartementet har forvaltningsansvar for om lag 150 lover. I tillegg til lovgiving om justissektoren omfattar dette den alminnelege delen av den offentlege retten og store delar av privatretten. «Med lov skal landet bygges, og ikke med ulov ødes» heitte det i Frostatingslova. Eit godt lovverk må oppfylle mange krav. I fortalen til Jyske lov 1241 er dette skildra slik: «Lova skal vere ærleg og rettferdig, toleleg etter landets sedvane, passande og nyttig og så tydeleg at alle kan vite og forstå kva lova seier.» Lovgiving er eit viktig styringsverktøy, og i ein moderne rettsstat må det stillast høge krav også til kvaliteten på lovgivinga.

## 1.3 Mål for justis- og beredskapssektoren

Departementet vil framleis vie særskild merksemd til særleg tre område der ein kan oppnå gode resultat ved å styrke og effektivisere alle ledd: straffesakskjeda, samfunnstryggleiks- og beredskapskjeda og migrasjonskjeda. Regjeringas prioriteringar for 2019 skal bidra til meir effektive kjeder og til god samhandling mellom aktørane i kvar kjede.

Departementet legg til grunn at måla for dei tre kjedene i hovudsak blir vidareførte i 2019. Måla om raskare busetjing av flyktingar og høgare deltaking blant innvandrarar i arbeids- og samfunnsliv går ut av Justis- og beredskapsdepartementets mål som følgje av at integreringspolitikken er overført til Kunnskapsdepartementet i 2018. I tillegg er det endringar i måla for innvandringspolitikken som følgje av den kraftige reduksjonen i talet på asylsøkarar etter det høge talet i 2015. Målet «raskare avklaring av identitet» er bytt ut med «få personar med opphald med feil identitet eller på feil grunnlag». Årsaka til endringa er at betre ID-arbeid har ført til at utlendingsmyndighetene har avdekt at fleire personar har opphaldsløyve med feil identitet, og at det har blitt oppdaga at personar har fått opphald basert på andre uriktige opplysningar.

Tabell 1.1 Mål for justis- og beredskapssektoren

Straffesakskjeda	Samfunnstryggleikskjeda	Migrasjonskjeda
reducere alvorleg kriminalitet	reducere sårbarheit i samfunnet	få asylsøkarar utan behov for vern rask retur av personar utan lovleg opphald
styrke førebygginga av kriminalitet	kunnskapsbasert førebygging	få personar med opphald med feil identitet eller på feil grunnlag
ei meir effektiv straffesakskjede	styrke samhandling i beredskap og krisehandtering  betre leiing og styrkt kultur for leiing	

## 1.4 Straffesakskjeda

Politiet og påtalemakta utgjer dei to første ledda i straffesakskjeda. Effektiv førebygging kan redusere talet på saker i seinare ledd i kjeda. Påtalemakta har ansvar for å leie etterforskinga og førebu og føre saker for retten. Spesialeininga for politisaker etterforskar, avgjer påtale og fører for retten saker der tilsette i politiet eller påtalemakta er melde for å ha gjort ei straffbar handling i tenesta.

Dei alminnelege domstolane har ansvar for å vareta rettstryggleiken ved å avseie dommar og treffe avgjerder i straffesaker innan rimeleg tid og med høg kvalitet. I straffesaker blir det teke avgjerder knytte til spørsmålet om skuld og straff, i tillegg til avgjerder mens politietterforskinga pågår. Den rettsmedisinske kommisjonen kvalitetssikrar rettsmedisinske erklæringar og utsegner som sakkunnige gir i straffesaker. Gjenopp-takingskommisjonen er eit uavhengig organ som skal ta stilling til om ein som er domfelt med rettskraftig dom, skal få ny behandling av saka si i retten. Arbeidet til kommisjonen er viktig for rettstryggleiken til enkeltmennesket.

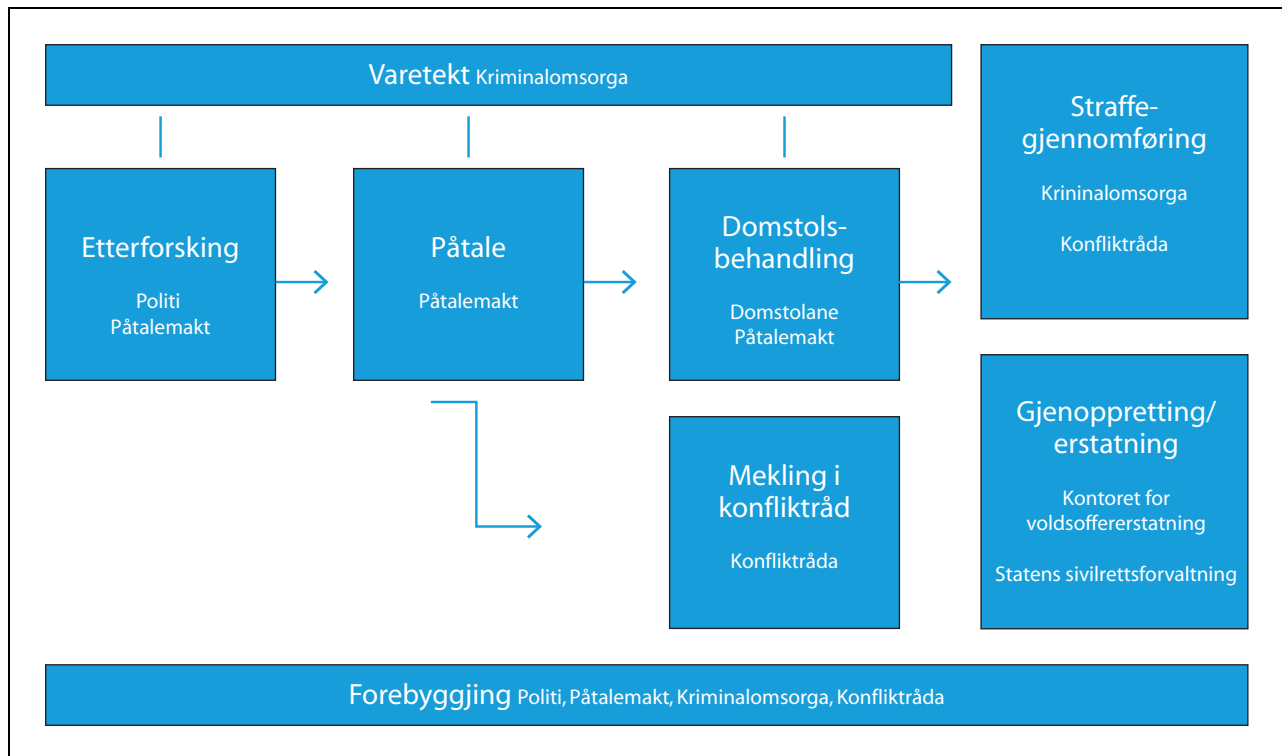
Kriminalomsorga gjennomfører straff etter dom og stiller varetoksplassar til disposisjon for politiet. Straffa skal gjennomførast på ein måte som tek omsyn til formålet med straffa, motverkar nye straffbare handlingar, er tryggande for sam-

funnet og sikrar dei innsette tilfredsstillande forhold innanfor desse rammene.

Konfliktråda tilbyr gjenoppsettande prosess i straffesaker der gjerningsperson, fornærma og andre saka gjeld, kan møtast og gjennom dialog komme fram til gode løysingar. Gjenoppsettande prosess har til formål å gjenopprette mest mogleg av skaden offeret er påført gjennom den kriminelle handlinga. Gjenoppsettande prosess kan nyttast i straffesakskjeda som eigen strafferettsleg reaksjon på påtalestadiet og domstadiet, som deldom eller som ledd i ei straffegjennomføring. Konfliktråda er ansvarlege for gjennomføringa av straffereaksjonane ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Rettane til offer og pårørande skal varetakast gjennom heile kjeda. Valdsoffererstatning blir også gitt når skadevaldaren er ukjend eller ute av stand til å gjere opp for seg.

Ei effektiv straffesakskjede føreset god samhandling mellom verksemdene, gode og effektive arbeidsverktøy og tilstrekkeleg kapasitet i alle ledd. Førebygging og motarbeiding av kriminalitet krev i tillegg innsats frå aktørar utanfor justissektoren. Godt samarbeid med andre offentlege verksemdar, næringsliv og frivillige organisasjonar er derfor viktig. Eit godt internasjonalt arbeid er òg ein føresetnad for ei effektiv straffesakskjede.



Figur 1.1 Justis- og beredskapsdepartementets underliggende og tilknyttede verksemder i straffekjeda

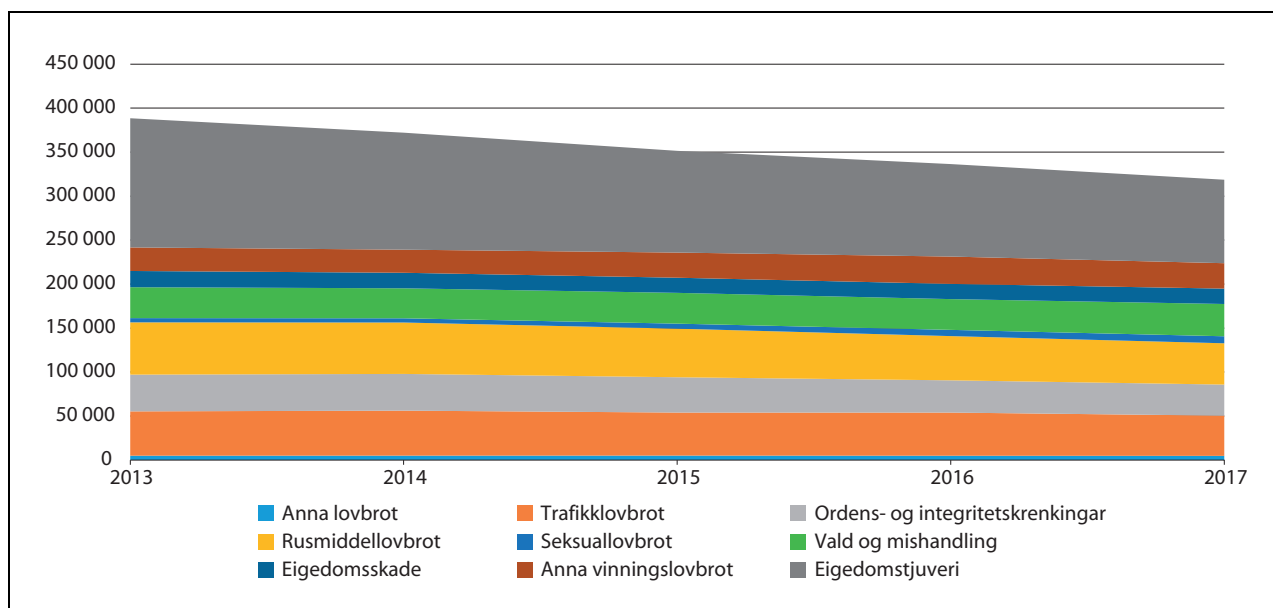
### 1.4.1 Utvikling og resultat

#### *Nedgang i registrert kriminalitet totalt og meir avdekking av alvorleg kriminalitet*

Det har over fleire år vore ein reduksjon i den registrerte kriminaliteten. Talet på lovbrøt som blir melde til politiet, er redusert med 5,3 pst. frå 2016 til 2017, og 18 pst. frå 2013. I 2017 vart det meldt til politiet 60,6 lovbrøt per 1 000 innbyggjarar. Nivået på melde lovbrøt er det lågaste gjennom dei siste 25 åra. Det har gjennom dei siste åra spesielt vore

ein nedgang i talet på eigedomstjuveri. Samstundes har det blitt avdekt meir alvorleg kriminalitet, med ein klar auke i talet på meldingar om vald, mishandling og seksuallovbrøt.

Førebygging av kriminalitet blant barn og unge har vore eit særskilt prioritert område for politiet, og det har i fleire år vore ein nedgang i den registrerte kriminaliteten blant barn og unge. I 2016 og 2017 vart det derimot registrert ein auke, særleg blant unge under 15 år.



Figur 1.2 Meldingar om lovbröt 2013–2017, etter type lovbröt

Oppklaringsprosenten for lovbröt totalt var 52,6 pst. i 2017. Dette var 0,8 prosentpoeng lågare enn i 2016, men 2,2 prosentpoeng betre enn i 2013. Den gjennomsnittlege saksbehandlingstida for oppklarte lovbröt har auka svakt frå 94 dagar i 2016 til 96 dagar i 2017. Det er tilfredsstillande at saksbehandlingstida i saker der mistenkte var under 18 år, framleis er under målkravet på 42 dagar (40 dagar i 2017). Utviklinga er ikkje tilfredsstillande for valdssaker med særskild frist (grov kroppskrenking og kroppsskade). Resultatet på 128 dagar i 2017 ligg over målet på 90 dagar og har auka frå året før.

Restansane til politiet har gått noko ned dei seinare åra. I 2017 er det derimot ein auke i restansane. Dei totale restansane av ikkje påtaleavgjorde saker eldre enn 3 md. har auka med 9,8 pst., og restansane av saker eldre enn 12 md. har auka med 3,3 pst. frå 2016 til 2017. Det er mange forhold som påverkar utviklinga i oppklaringsprosent, saksbehandlingstid og restansar. Årsaks-samanhengane er komplekse, og resultatane vil variere noko fra år til år. Ei sannsynleg forklaring på auken i restansar i 2017 er fleire kompliserte saker som er vanskelege å etterforske, som t.d. vald og seksuallovbröt. Vidare er det grunn til å gå ut frå at dei strukturelle endringane som er gjorde i samband med politireforma på kort sikt kan ha ført til auke restansar.

Regjeringas mål er å redusere alvorleg kriminalitet. Grove integritetskrenkingar, bl.a. grov vald og seksuallovbröt, har store konsekvensar for offera og dei pårørande og for samfunnet.

Fleire melder saker om vald, mishandling og overgrep til politiet. Dette kjem til dels av større merksemd frå samfunnet si side og at folk er meir opne om vald, mishandling og overgrep. Folk er blitt meir tilbøyelege til å melde frå til politiet og hjelpeapparatet, og desse sakene er blitt prioritert høgare blant aktørane i straffesakskjeda. Politiet sin innsats med førebygging og tiltak for å avdekke mørketal er òg med på å forklare at talet på meldingar for denne typen kriminalitet har auka.

Talet på meldingar til politiet som gjeld overgrep mot barn, auka i 2017. Særleg gjeld dette internettrelaterte overgrep. Avhøyr av barn og særleg sårbare fornærma og vitne blir som regel gjennomførte ved Statens barnehus som såkalla tilrettelagt avhøyr. Frå 2016 til 2017 var det ein auke på 7 pst. i talet på avhøyr som vart gjennomførte på barnehusa, mens auken frå 2013 til 2017 var på heile 138 pst. Dei samla tala for ventetid for gjennomføring av tilrettelagde avhøyr indikerer ei positiv utvikling. Dette bør sjåast i samband med at kapasiteten til Statens barnehus og politiet si etterforsking av vald mot barn er styrkt dei siste åra.

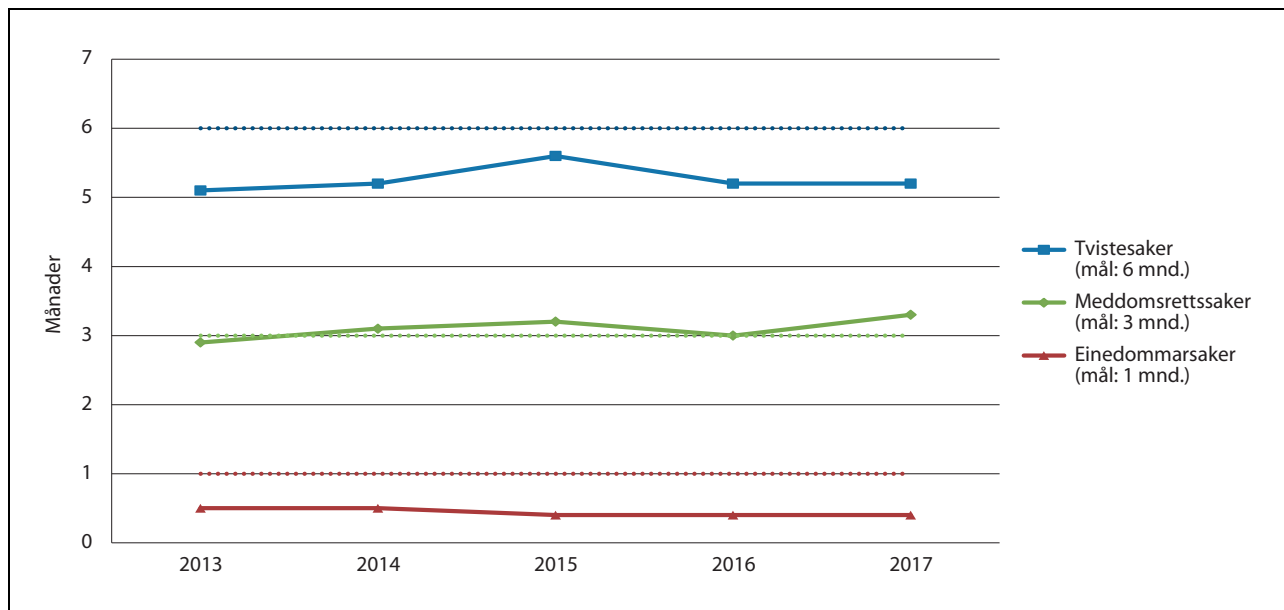
Den grove profittmotiverte kriminaliteten undergrev den norske samfunnsmodellen i tillegg til å ramme dei som blir direkte utsette. Kampen mot arbeidslivskriminalitet har vore eit høgt prioritert område for regjeringa. Sidan 2015 er det oppretta til saman sju tverretatlege, samlokaliserte einingar mot arbeidslivskriminalitet. Politiet,

Arbeidstilsynet, NAV og Skatteetaten har gjennom ein felles årsrapport for 2017 vist til eit godt operativt samarbeid mellom etatane med stor utåtvend aktivitet. Mellom anna er etatane meir synlege på arbeidsplassane. Dette gjer at kriminelle aktørar i større grad opplever risiko for å bli tekne.

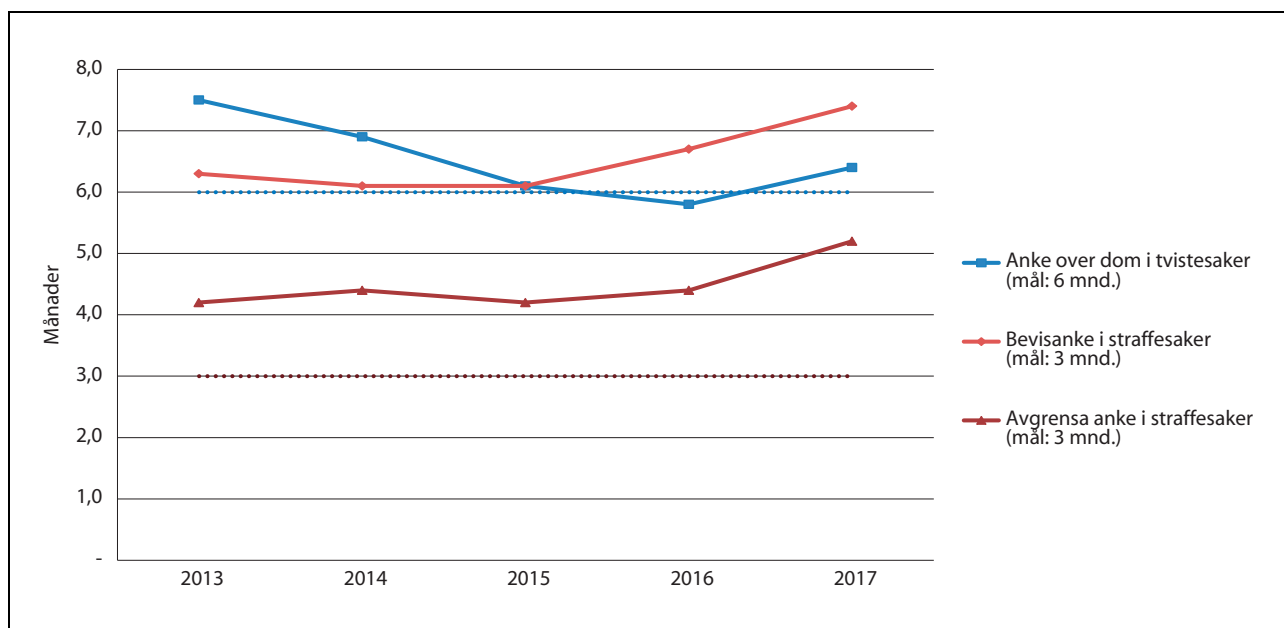
ane. Ingen av dei seks lagmannsrettane når Stortingets mål i straffesaker. To lagmannsrettar når ikkje målet i sivile saker i 2017, mot éin året før. Talet på kor mange tingrettar som er utanfor eitt eller fleire av Stortingets mål (i tvistesaker og straffesaker), har auka frå 27 i 2016 til 29 i 2017, av totalt 62 tingrettar.

#### Lengre saksbehandlingstider i domstolane

Saksbehandlingstida for straffesaker i domstolane er aukande, og særskilt gjeld dette i lagmannsrett-



Figur 1.3 Saksbehandlingstid i tingrettane (2013–2017)



Figur 1.4 Saksbehandlingstid i lagmannsrettane (2013–2017)

Samla sett var tingrettane innanfor Stortingets mål i tvistesaker og einedommarsaker i 2017, men var utanfor i meddomsrettssaker. Gjennomsnittleg saksbehandlingstid i meddomsrettssaker i tingrettane auka frå 3 til 3,3 md. i 2017 og gjekk dermed over Stortingets mål på 3 md. Dette skjedde trass i at det kom inn færre saker til tingrettane enn året før. Tingrettane har behandla både færre straffesaker og færre sivile saker i 2017 enn året før. Færre innkomne saker bidrog til ein reduksjon i restansane av straffesaker i tingrettane samanlikna med 2016.

Gjennomsnittleg saksbehandlingstid i straffesaker i lagmannsrettane gjekk opp i 2017. Alle lagmannsrettane har saksbehandlingstider som er lengre enn målet på tre md., i alle straffesakstypene. Lagmannsrettane mottok færre straffesaker totalt i 2017. Lagmannsrettane behandla totalt sett færre saker i 2017 samanlikna med 2016. Restansane av straffesaker i lagmannsrettane var om lag lik i 2017 som i 2016. Domstoladministrasjonen rapporterer at både sivile saker og straffesaker har blitt meir komplekse og omfattande, noko som er ein av årsakane til lengre saksbehandlingstider.

Regjeringa effektiviserer domstolane gjennom digitalisering, meir effektiv organisering og endringar i regelverk. Prosjekta Digitale domstolar, Elektronisk samhandling i straffesakskjeda og etablering av nye saksbehandlingssystem i dom-

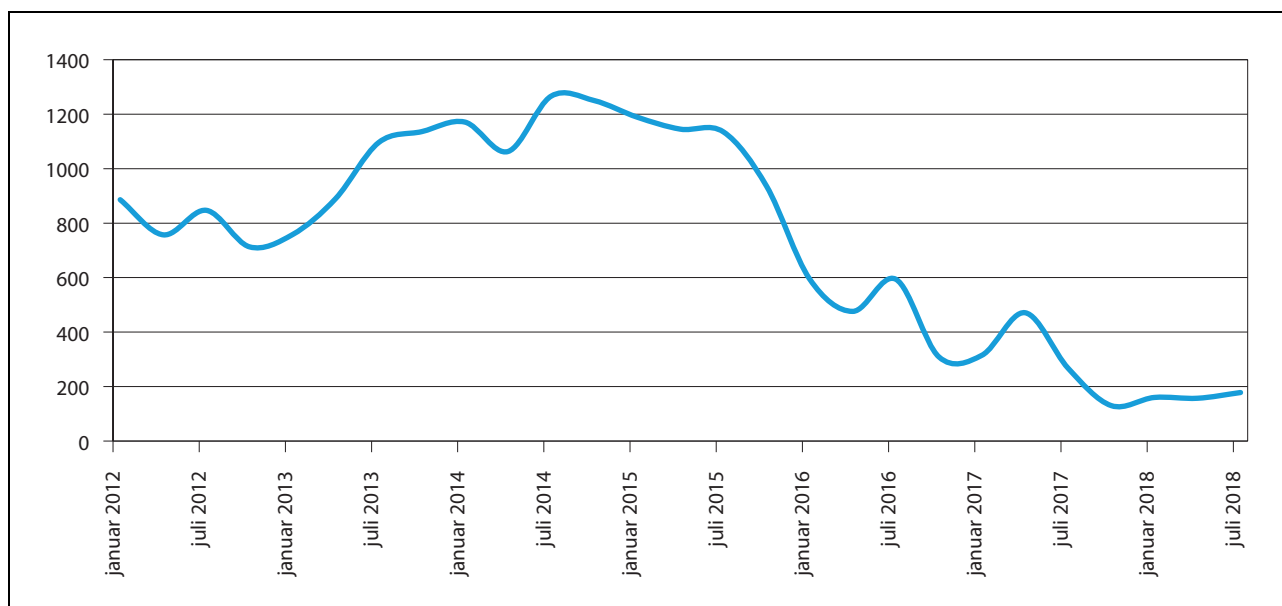
stolane står sentralt i dette arbeidet. Ein del av digitaliseringa er sett i verk, men det gjenstår òg ein god del. Det vil ta tid før gevinstane i form av meir effektiv saksavvikling kan realiserast.

Frå 2017 har det blitt etablert fleire faste ordningar med felles leing. Felles leing inneber at ein domstolleiar leier meir enn ein domstol. Evaluering av gjennomførte prøveordningar i tingrettar og jordskifterettar viser at felles leing gir redusert sårbarheit, potensial for betre ressursutnytting og meir effektiv saksavvikling, samstundes som kontorstadene kan oppretthaldast.

I Oslo tingrett har det over to år blitt gjennomført eit hurtigspor i saker der det er stor fare for at tiltalte unnlèt seg straffeforfølgning og bevisbiletet er klart. Ein evalueringsrapport frå juni 2018 viser at prosjektet er vellukka, ved at det fører til raskare dømning og gjennomføring av straff eller utvising. Regjeringa vil forlenge prosjektet vidare i 2019.

#### *God soningskapasitet*

Då regjeringa overtok i 2013, var soningskøen på over 1 200 dommar. Regjeringa har etablert nye soningsplassar, og dette har hatt god effekt. Soningskøen er mindre enn 200 dommar, og er så godt som avvikla. Regjeringa er likevel særskilte merksame på kapasiteten i kriminalomsorga og utviklinga i soningskøen.



Figur 1.5 Utvikling i soningskøen for vilkårslause dommar 2012–2018

I 2017 hadde kriminalomsorga ein kapasitet på gjennomføring av vilkårslause dommar, varetekt, forvaring og bøtesoning tilsvarende om lag 4 600 plassar. Dette er inkludert straffegjennomføring med elektronisk kontroll utanfor fengsel som utgjorde om lag 390 plassar, og straffegjennomføring i institusjon som utgjorde om lag 140 plassar. Samstundes gjennomfører nokre få straffedømde straffa si utanfor fengsel eller straffegjennomføringslova § 16 første ledd.

To tredelar av kapasiteten til fengsla er plassar med høgt tryggningsnivå, mens ein tredel er plassar med lågare tryggningsnivå. I 2017 var samla gjennomsnittleg kapasitetsutnytting i fengsla 92 pst. Kapasitetsutnyttinga er lågare enn tidlegare år. Det er dels grunna færre varetektsinnsette og færre mottekne dommar på vilkårslaus fengselsstraff og dels grunna aukande bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

I 2017 var det i gjennomsnitt 909 innsette i varetekt, som er ein nedgang på 100 innsette samanlikna med 2016. Samstundes er det færre enn tidlegare som sit over fristen i politiarrest, og det er ikkje trulig at brot på denne fristen skjer som følgje av mangel på fengselsplassar.

I perioden 2011–2017 har det vore ei utvikling mot lengre gjennomføringstid for domssonarar i fengsel. Denne utviklinga kan sjåast i samheng med meir utstrekt bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll, som har ført til at ein stor del av dommane under fire md. blir gjennomførte utanfor fengsel. Auken i alvorleg kriminalitet har òg ført til fleire lange dommar og dermed lengre soningstid for desse i fengsel.

Domstolane kan dømme lovbrutarar til samfunnsstraff, dom på vilkår med narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) og dom på vilkår med program mot ruspåverka køyring. Desse straffereaksjonane blir gjennomførte av friomsorgskontora. Dei siste åra har talet på samfunnsstraffer som er sette i verk, gått kraftig ned, mens talet på iverksette oppdrag på ND har auka kraftig i 2017. Auken heng saman med at ND vart gjort landsomfattande i 2016.

Regjeringa har prioritert arbeidet med å overføre utanlandske domfelte til å halde fram med soning i heimlandet. 53 personar vart overførte til soning i heimlandet i 2017, mot 65 i 2016, 63 i 2015 og 38 i 2014.

Det er òg ein prioritet å bidra til å utvikle program som støttar opp under rettsstat og kapasitetsbygging i andre europeiske land. Dette vil igjen leggje til rette for betre høve for soningsoverføringar og utleveringar. Bidrag til dette

gjennom EØS-midlane er derfor eit sentralt middel.

#### *Hindre tilbakefall til ny kriminalitet*

Vellukka tilbakeføring etter fullført straff utan at domfelte gjer nye kriminelle handlingar, krev kvalifisert personell og målretta tiltak. Regjeringa har sett i verk fleire tiltak med vellukka tilbakeføring som mål. Døme er styrkte tilbod til rusavhengige og psykisk sjuke som sonar fengselsstraff, og hyppigare bruk av straffegjennomføring i institusjon (§ 12-soning). Regjeringa held fram arbeidet med å etablere fengselsplassar for kvinner i eigne skjerma avdelingar eller i eigne fengsel. Regjeringa har til no etablert 38 plassar for kvinner.

I 2017 er det blitt gjennomført 50 018 fengselsdøgn i institusjon i medhald av straffegjennomføringsloven § 12, eit nivå som er rekna som tilfredsstillande. Delen av domfelte på delgjennomføring med elektronisk kontroll utanfor fengsel er 21 pst., som er om lag det same som i 2016. Narkotikaprogram med domstolskontroll er etablert som ein varig og landsdekkande straffereaksjon og talet på iverksatte dommar har auka markant i 2017. Dette styrker førebygginga av ny kriminalitet hos ei gruppe med høg risiko for tilbakefall.

Barn og unge som er i risikosona for å bli involverte i kriminalitet, skal bli vigde særleg merksemd. Tidleg innsats er heilt sentralt. Ungdom mellom 15 og 18 år som utfører kriminelle handlingar, kan få ein vanskeleg overgang til vaksenlivet. I tillegg til belastningane for offera vil samfunnet òg bli påført store sosiale og økonomiske kostnader over tid. Erfaring viser at gjenopprettande prosessar gir lågare tilbakefall og i større grad varetek offer og pårørande på ein god måte. Dette er viktige element i straffereaksjonane ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Straffereaksjonane ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er tekne i bruk i alle politidistrikt. Konfliktråda har kvart år sidan reformstart motteke fleire saker der ungdom er pålagde eller dømde til ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. I 2017 mottok konfliktråda 406 slike saker, der 38 var ungdomsstraff og 368 var ungdomsoppfølging. Dette er ein auke på 12 pst. sidan 2016.

Talet på ungdom som fullfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, har auka frå 55 pst. i 2015 til 65 pst. i 2017. Tilbakefallsprosenten aukar, dvs. at ungdommen vender tilbake til kriminelle handlingar. Førebelse undersøkingar viser at ungdommane har store og samansette utfordringar. Dei kan sjølv vere utsette for lovbrøt og ha ruspro-

blem. Det er òg ei utfordring at det i mange tilfelle tek lang tid frå ungdommen gjer eit lovbrøt, til straffegjennomføringa startar.

#### Offeromsorg

I 2017 mottok Kontoret for valdsoffererstatning (KFV) 5 158 nye søknader, om lag det same som i 2016. Sjølv om det er ein nedgang i meld kriminalitet, ligg mengda søknader om valdsoffererstatning på eit stabilt nivå. Dette kan ha samanheng med ei aukande mengd meldingar knytte til seksualisert vald og mishandling i nære relasjonar. Vidare har omfanget av nettovergrep mot barn auka kraftig. Handteringa av desse sakene er ressurskrevjande, både fordi sakskomplekset er stort, og fordi kvar fornærma skal vurderast konkret og individuelt. Det har vore ein nedgang på 17 pst. i mengda behandla saker samanlikna med året før. Samstundes har saksbehandlingstida ved kontoret auka markant. Lengre saksbehandlingstid har resultert i ein auke i restansar av saker. Det har òg vore ein reduksjon i utbetaling av erstatningsbeløp i 2017 som følgje av restansesituasjonen for saksbehandlinga.

#### 1.4.2 Utfordringar

Det er ei rekkje samfunnsmessige faktorar som påverkar kriminalitetsutviklinga. Internasjonalisering, teknologisk utvikling og demografiske endringar som befolkningsvekst og endra befolkningsamansetning, urbanisering og migrasjon er blant desse faktorane.

Kommunikasjon, samferdsel og teknologi skaper ei meir internasjonal verd. Rammene for førebygging og etterforskning av kriminalitet blir utfordra ved at lovbrøt ofte har internasjonale koplingar. Nettverk opererer nasjonalt og internasjonalt, bruker internett i verksemda si, og transaksjonar går på tvers av landegrensene. Desse faktorane bidrar til å gjere avdekking og etterforskning meir krevjande, og det tar lengre tid. Vidare gir det større behov for internasjonalt politisamarbeid. Politiet opplever ei stadig meir profesjonalsert kriminell verksemd, der nettverk og bakmenn driv i fleire bransjar samstundes.

Det er framleis ei utfordring med mørketal og underrapportering innanfor fleire typar alvorleg kriminalitet, mellom anna innanfor vald og overgrep, økonomisk kriminalitet og IKT-kriminalitet. Ei rekkje studiar viser at mange saker som gjeld vald og overgrep, aldri kjem til politiet eller til hjelpeapparatet elles. Det må framleis arbeidast

for å avdekke fleire saker og for å sørge for at offera får nødvendig oppfølging.

Ein veksande del av kriminaliteten har eit digitalt element. Det gjeld både at kriminaliteten oftare ramar IKT-system, at han blir utført via digitale kanalar, og at straffesakene har digitale bevis. Politiet og påtalemakta må derfor ha nødvendig utstyr, kompetanse og kapasitet til å møte denne utviklinga. I tillegg til den tradisjonelle politi- og påtalefaglege kompetansen er det behov for fleire med særskild kompetanse innanfor IKT. Den teknologiske utviklinga går svært raskt. Det er heile tida fare for å bli hengande etter utviklinga.

Ungdomskriminaliteten aukar i 2016 og 2017 etter fleire år med nedgang. Det er ei utvikling vi må ta på alvor. I Oslo har det vore ei utvikling der det er grunn til uro for tilvekst av unge til kriminelle miljø. Det er eit særskilt behov for tiltak i utsette område med levekårsutfordringar og kriminalitet.

I 2017 var det redusert saksinngang til domstolane. Dette var uventa med tanke på den kontinuerlege saksveksten dei siste åra. Per i dag veit vi ikkje om nedgangen er eit varig brøt i ein fleirårig trend med veksande saksinngang eller eit uttrykk for ein årleg variasjon. Statistisk sentralbyrå forventar at folketalet vil auke framover. Folkeauken vil truleg bli størst i storbyregionane. Politiet og påtalemakta har blitt vesentleg styrkte dei seinaste åra. Styrkinga av politiet og påtalemakta *kan* gi høgare saksmengd i domstolane. Samtidig ser vi at den registrerte kriminaliteten går ned, men det har blitt avdekt meir alvorleg kriminalitet. Isolert sett kan dette føre til færre, men meir komplekse saker som tar lengre tid. Fleire domstolar meiner at talet på komplekse saker har auka dei siste åra. Ei utfordring for domstolane er og variasjonen i saksinngang og spesielt fluktusjonar ved enkelte domstolar frå det eine året til det andre. Det er svært krevjande å tilpasse kapasiteten til større endringar i saksmengda.

Regjeringa prioriterer arbeidet med ein meir effektiv straffesakskjede. Ein god straffeprosess skal bidra til kvalitet, effektivitet og rettstryggleik i strafferettspleia og skal opne for rasjonell bruk av moderne informasjonsteknologi. Prosessen er i dag ikkje godt nok tilpassa det mangfaldet av saker som den teknologiske utviklinga, den sosiale mobiliteten og samfunnsutviklinga elles gir opphav til. NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* av 3. november 2016 har vore på høyring og er no til oppfølging i departementet.

Dagens domstolsstruktur er til hinder for å oppnå at ressursane i domstolane blir effektivt



utnytta. Mange av tingrettane i landet har lita saksmengd og få tilsette. Regjeringa sette ned eit utval (Domstolkommisjonen) i august 2017 for bl.a. å greie ut korleis domstolane bør organiserast for å vere best mogleg rusta til å vareta forventningar om effektivitet og kvalitet i tillegg til uavhengnad gjennom endra samfunnstilhøve. Utvalet vil komme med ei delutgreiing om spørsmålet om domstolsstruktur innan 1. oktober 2019.

Advokatlovutvalet overleverte utgreiinga NOU 2015: 3 *Advokaten i samfunnet* til Justis- og beredskapsdepartementet 19. mars 2015. Utvalet har gått gjennom regelverket for advokatar og andre som yter rettshjelp. Utgreiinga har vore på høyring, og saka er til behandling i departementet.

Departementet har så vel i Meld. St. 12 (2014–2015), Prop. 122 S (2015–2016) som Prop. 85 S (2017–2018) skildra behovet for omstruktureringar i kriminalomsorga. Struktura må tilpassast framtidige behov. Fleire av fengsla har store vedlikehaldsbehov og er ikkje eigna for framtidig fengselsdrift. Vi må ha ein god balanse mellom fengselsplassar med høgt og lågare tryggingnivå. Vi må òg ha ein god balanse mellom fengselskapasitet og kapasitet for gjennomføring av straff i samfunnet. For å tilpasse struktura i kriminalomsorga til behovet er det heilt nødvendig å leggje ned reell overkapasitet av plassar med lågare tryggingnivå. Avrusingstilbodet i fengsla er framleis mangelfullt.

Konfliktråd er òg ein effektiv måte å løyse konflikhtar på. Mekling og gjenoppbyggjande møte kan òg bidra til å dempe og førebyggje framtidige konflikhtar og hindre meir alvorleg kriminalitet. Det er potensial for å bruke konfliktråda i fleire saker. Samstundes får konfliktråda fleire komplekse og alvorlege saker enn tidlegare, bl.a. straffereaksjonane overfor ungdom. Det er kapasitetsutfordringar knytte til gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

### 1.4.3 Mål og tiltak

Måla som vart fastsette på bakgrunn av dei politiske ambisjonane og utfordringane for straffesakskjeda i 2018, blir vidareførte i 2019:

- redusere alvorleg kriminalitet
- styrke førebyggjande av kriminalitet
- ei meir effektiv straffesakskjede

Redusert kriminalitet sparar samfunnet for store menneskelege og økonomiske kostnader. Kriminalitetsførebygging bidrar til færre lovbrøt, og færre offer for kriminalitet, og gir mindre total ressursbruk i samfunnet. Tidleg innsats og føre-

bygging er ei god investering. Innsatsen må både rettast inn mot allmenta og enkeltpersonar og grupper som anten har utvikla eit kriminelt åtferdsmønster, eller som står i fare for å gjere det. Eit godt tverrsektorielt samarbeid er viktig for å sikre tidleg innsats og tett oppfølging. Det er særleg viktig å førebyggje og sikre oppfølging i saker der barn er offer for kriminalitet.

Straffesakskjeden er kompleks, med mange aktørar, og med mange årsaker til utviklinga vi ser. Regjeringa jobbar derfor breitt mot utfordringane innan kjeda. Kriminalitetsbiletet er i endring. Den samla kriminaliteten går ned, samtidig som meldingar om vald og seksuallovbrøt aukar, det blir fleire krevjande saker innan økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet, og det er fleire saker som rettar seg mot IKT-system eller der IKT blir nytta for å utføre kriminaliteten. Dette fører til større kompleksitet i sakene, gjer etterforskinga meir tid- og ressurskrevjande og krev ny kompetanse i politiet. Utviklinga i kompleksitet, kombinert med dei strukturelle endringane som er gjorde i samband med nærpolitireforma er med på å forklare auken vi har sett i restansar i politiet. Auka i restansane som følgjer av nærpolitireforma vil vere på kort sikt. Regjeringa fortset å leggje til rette for å tilsette fleire polititenebepersonar og realisere gevinstane av reforma. Digitalisering og politiarbeid på staden er også viktig i denne samanhengen. Regjeringa foreslår òg å styrke politiet sitt arbeid mot arbeidslivskriminalitet.

Vi ser at det er lengre saksbehandlingstider i lagmannsrettane. Auke i komplekse saker kan som omtalt vere ei av årsakene til dette. Vidare er sentrale utfordringar når det gjeld å sikre ei effektiv behandling at for mykje av saksbehandlinga er papirbasert, det er for gammalt teknisk utstyr og det gjenstår arbeid med digitalisering. Regjeringa vil derfor arbeide for å redusere saksbehandlingstida gjennom modernisering, dvs. blant anna nye digitale arbeidsmåtar, meir effektiv struktur på og organisering av domstolane. Mellom anna foreslår regjeringa at det blir løyvt 8 mill. kroner til utgreiareining i Noreg sin største anke-domstol, Borgarting lagmannsrett.

Arbeid mot ungdomskriminalitet og gjengkriminalitet er eit viktig satsingsområde for regjeringa i 2019. Dette krev brei innsats, og satsinga omfattar politiet, påtalemakta, konfliktråda og barnevernet. Den særskilde satsinga for å styrke politiinnsatsen i Oslo sør blir vidareført i 2019 med 30 mill. kroner. Innsatsen skal bidra til å førebyggje kriminalitet, med særleg vekt på å følgje opp unge i risikosona og forhindre rekruttering til

miljø som driv med kriminalitet. I statsbudsjetta for 2017 og 2018 vart det løyvd særskilde midlar til ein kriminalitetsførebyggjande innsats på Grønland i Oslo. Regjeringa ønskjer, saman med Oslo kommune, å koordinere ulike satsingar i bydelane i Oslo indre aust. Knytt til denne satsinga blir det foreslått å vidareføre 7 mill. kroner til ein særskild, kriminalitetsførebyggjande innsats frå politiet i Oslo indre aust.

Regjeringa foreslår ei ny satsing på ungdomskriminalitet og gjengkriminalitet på til saman 50 mill. kroner. Dette inkluderer 24 mill. kroner til politiet, 16 mill. kroner til konfliktråda og ei løyving til barnevernet under Barne- og likestillingsdepartementet. Av 24 mill. kroner til politiet skal 16 mill. kroner gå til ei styrkt satsing i Oslo, bl.a. til utviding av Prosjekt November og etterforsknings- og påtalekapasitet innanfor området vald i nære relasjonar. Satsinga skal bidra til sterkare førebyggjande innsats frå politiet gjennom sterkare nærvær i utsette område i Oslo og tettare samarbeid mellom dei ulike aktørane i det kriminalitetsførebyggjande arbeidet. 8 mill. kroner skal gå til auka kapasitet i Økokrim og Kripos til nedkjemping av gjengkriminalitet og bakmenn.

Regjeringa foreslår å auke løyvinga til konfliktråda med 16 mill. kroner til styrking av arbeidet mot ungdomskriminalitet og gjengkriminalitet. Formålet er raskare og tettare oppfølging av unge som har gjort alvorleg eller gjentakande kriminalitet, bl.a. styrking av arbeidet med førebygging og gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Regjeringa foreslår følgjande nye hovudsatsingar i 2019 for straffesakskjeda:

#### *Politi og påtale*

- løyve 50 mill. kroner til politiet for å leggje til rette for å tilsetje fleire polititenestepersonar, med heilårsverknad på inntil 200 mill. kroner i 2020
- politiets arbeid mot ungdomskriminalitet og gjengkriminalitet – 24 mill. kroner
- politiets arbeid mot arbeidslivskriminalitet – 5,2 mill. kroner

#### *Domstolar*

- investeringsmidlar til teknisk utstyr i domstolane – 13 mill. kroner
- utgreiareining i Borgarting lagmannsrett – 8 mill. kroner
- etablere rom for å behandle graderte opplysningar i Oslo tingrett – 2,1 mill. kroner

#### *Straff og gjenoppretting*

- arbeidet i konfliktråda mot ungdomskriminalitet og gjengkriminalitet – 16 mill. kroner
- utvide bøteteneste til ei landsdekkande straffegjennomføringsform
- leggje ned fengelsplassar med lågare tryggingnivå som del av ei omstrukturering av fengselskapasiteten for å tilpasse han betre til behovet
- vidareføre dublering av 100 fengselsceller, jf. løyving i samband med revidert nasjonalbudsjett 2018
- førebyggje langvarig isolasjon av psykisk sjuke innsette gjennom å etablere ei nasjonal forsterka fellesskapsavdeling ved Ila fengsel og forvaringsanstalt for innsette med sterkt aggressiv åtferd og psykiske lidningar – 18,3 mill. kroner
- opptrappingsplan for rusfeltet: etablere ei avrusingseining ved Bjørgvin fengsel – 11 mill. kroner
- Etablere eit landsdekkjande behandlingstilbod for insette dømt for seksuelle overgrep – 19 mill. kroner.

### **1.5 Samfunnstryggleikskjeda**

Samfunnstryggleik er evna samfunnet har til å verne seg mot og handtere hendingar som truar grunnleggjande verdiar og funksjonar, og som set liv og helse i fare. For å sikre ei systematisk tilnærming ser regjeringa arbeidet med samfunnstryggleik som ei kjede. Systematisk kunnskapsutvikling som grunnlag for førebyggjande tiltak skal bidra til færre hendingar og eit betre beredskapsarbeid. God beredskap set ansvarlege aktørar i stand til å handtere hendingar og rette opp att samfunnsfunksjonane raskt dersom hendingar skulle skje. I alle ledd av kjeda er kontinuerleg læring, forbetring og tilpassing til endringar i risiko- og sårbarheitsbiletet ein føresetnad for å lukkast.

Samfunnstryggleikskjeda er kjenneteikna av mange aktørar som tek hand om ulike delar av arbeidet, både offentlege aktørar på ulike forvaltningsnivå, private og frivillige organisasjonar. Godt samfunnstryggleiksarbeid stiller høge krav til samordning på tvers av sektorar og forvaltningsnivå og eit godt samarbeid med private og frivillige aktørar. Samfunnstryggleiken blir påverka av utviklinga i Noreg, men i stor grad òg av globale utviklingstrekk. Digitale sårbarheiter, IKT-kriminalitet, ein endra tryggleikspolitisk situ-

asjon og eit større tal terroranslag internasjonalt er døme på globale utfordringar som òg påverkar Noreg og norsk tryggleik.

Ein viktig føresetnad for god samfunns-tryggleik er forståing for dei særskilde utfordringane arbeidet inneber. God samfunns-tryggleik handlar om å arbeide systematisk med moglege hendingar som det er usikkert om nokon gong vil skje. Ein årvaken og risikoerkjennande kultur er avgjerande for å lukkast. Dette gjeld generelt, men er særskilt viktig når det gjeld digital tryggleik. Digitaliseringa av samfunnet skaper avhengnader og sårbarheiter som går på tvers av sektorar, ansvarsområde og landegrensar. Dette krev høg kompetanse, systematisk arbeid og samarbeid mellom aktørane i dei digitale kjedene.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for hovudtyngda av dei sivile rednings- og beredskapsressursane i Noreg. Departementet har ei samordningsrolle og eit pådrivaransvar for samfunns-tryggleik i sivil sektor, jf. *Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet* (samfunns-tryggleikinstruks), fastsett av Justis- og beredskapsdepartementet 1. september 2017. Dette inneber å sikre eit koordinert og ein-skapleg arbeid med samfunns-tryggleik på tvers av sektorgrensene. Justis- og beredskapsdepartementet har òg ansvar for administrativ koordinering av redningstenesta, jf. *Organisasjonsplan for redningstjenesten*, som vart fastsett ved kgl.res. 19. juni 2015.

### 1.5.1 Utvikling og resultat

I løpet av 2018 vil fem av operasjonssentralane til politiet vere samlokaliserte med brann- og redningsvesenet. Det gjeld distrikta Nordland, Innlandet, Møre og Romsdal, Aust og Sør-Aust. Sju sentralar står att, bl.a. som følgje av bygningsmessige utfordringar.

Politiet har hatt ei god utvikling innan krav til responstid og jobbar vidare med å måle svartida på 112 og responstida for å forbetre responsen ytterlegare. «Politiets innbyggerundersøkelse 2017» viser at tryggleikskjensla hos innbyggjarane og tilliten til politiet er styrkt i perioden 2015–2017. Per første kvartal 2018 var politidekninga på nasjonalt plan 1,91 per 1 000 innbyggjarar.

I Riksrevisjonens etterlevingsrevisjon i 2016 av politiets og Forsvarets arbeid med objektsikring vart fleire svakheiter påpeika, både når det gjaldt etterlevinga av tryggingsslova og objektskyggleiksforskrifta i tillegg til *Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra For-*

*svaret og politiet i fred, krise og krig*. Politiet har arbeidd med å etterleve instruksene, og det er laga kriterium for å peike ut objekt, utarbeidd planar for å sikre dei utpeika objekta og på førehand peika ut objekt der Forsvaret skal bistå politiet med sikringsstyrkar. Det blir òg jamleg halde øvingar.

Riksrevisjonen skreiv i forvaltningsrevisjonen i 2018 at etterlevinga av instruksene er betra. Å etterleve instruksene krev kontinuerleg arbeid og oppdatering av planverket som til kvar tid gjeld. POD har utvikla eit system for kontinuerleg oppfølging og vedlikehald av objektplanverka framover og øvingsverksemd i samband med dette.

Politidirektoratet har laga ein heilskapleg plan, med permanente og midlertidige tiltak for objektsikring, kor avvika som er påvist av Riksrevisjonen skal lukkast. Den femårige planen, som også inkluderer sikring av operasjonssentralar som ikkje er klassifisert som skjermingsverdige objekt, er av Politidirektoratet kostnadsestimert til om lag 300 mill. kroner. I planen er skjermingsverdige objekt gitt prioritet, og Politidirektoratet planlegg for at restrisikoen for dagens skjermingsverdige objekt vil vere innanfor den nye tryggingsslova sine bestemmingar, slik direktoratet forstår lova, i løpet av 2020.

Regjeringa har i 2018 inngått ein avtale med Sverige om bruk av særlege innsatseiningar, slik at Noreg og Sverige raskt skal kunne hjelpe kvarandre over landegrensene i kritesituasjonar.

Sentralisert etterforskning av framandkrigarar har vore eit vellukka tiltak i PSTs kontraterrorarbeid, noko som har medverka til at Noreg er blant dei mest offensive landa i Europa når det gjeld etterforskning av framandkrigarar. Det har òg vore ein nedgang i talet på nye radikalisererte personar.

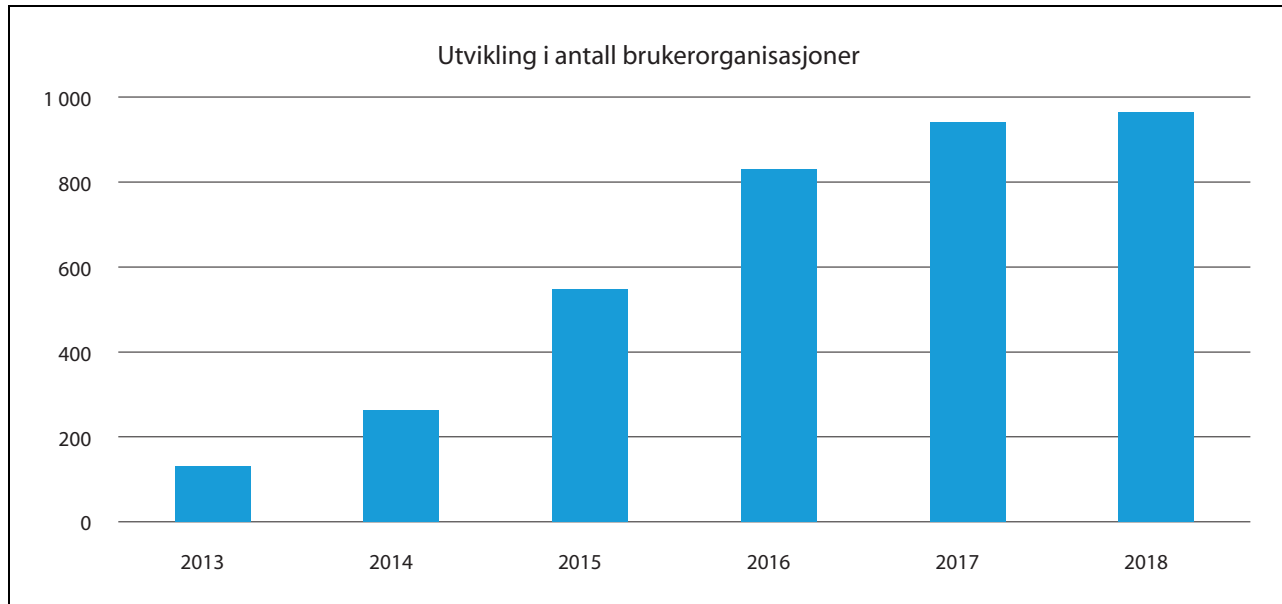
Nasjonalt tryggingssorgan opplever at norske verksemdar stadig blir meir merksame på utfordringar knytte til tryggleik ved bruk av IKT. Det same biletet ser ein i fleire internasjonale undersøkingar. Data og analysar frå Nasjonalt tryggingssorgan viser like fullt at det framleis er mykje å rette på i ei verd der risikobilete endrar seg raskt.

Kommunal beredskapsplikt tok til å gjelde i 2010, som inneber at kommunane skal gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser og overordna beredskapsplan. Det er stadig fleire kommunar som tilfredsstiller minimumskrava i lov og forskrift. DSBs kommuneundersøking for 2018 viser at den positive utviklinga i samfunns-tryggleiksarbeidet i kommunane held fram.

Nødnett er det landsdekkande nettet for nød- og beredskapskommunikasjon i Noreg. Nettet gir nød- og beredskapsaktørar høve til avlyttingssikra

og effektiv kommunikasjon i grupper. Nødnett har ein berekna dekningsgrad på 86 pst. av landarealet og nær 100 pst. av befolkninga. Dette er i tråd med Stortingets forventning, jf. Innst. 371 S (2010–2011). Det er om lag 55 000 brukarar av

Nødnett i heile landet, og figuren under viser at stadig fleire organisasjonar brukar Nødnett. DSB, som forvaltar statens eigarskap til Nødnett, gjennomfører tiltak knytte til digitale sårbarheiter og IKT-tryggleik i samband med Nødnett.



Figur 1.6 Brukarar av Nødnett

Kjelde: DSB

Sivilforsvaret er statens forsterkningsressurs og gir støtte til nød- og beredskapssetatane i heile kriespekteret. Statistikken over innsatsane til Sivilforsvaret viser at behovet for og bruken av forsterking frå Sivilforsvaret er aukande. Sett tilbake til 2013 er trenden ein jamn auke i Sivilforsvarets deltaking ved hendingar. Spesielt gjeld dette bistand i samband med skogbrann, ekstremvær og flaum.

Norsk redningsteneste er organisert som eit samvirke mellom ei rekkje offentlege, frivillige og private aktørar. Redningstenesta er ein nasjonal dugnad, og hovudredningssentralane (HRS) i Nord-Noreg (HRS NN) eller Sør-Noreg (HRS SN) leier og koordinerer alle typar redningsaksjonar. Luft- og sjøredningsaksjonar er det i hovudsak HRS som organiserer, leier og koordinerer. HRS delegerer som oftast leiinga og koordineringa av landredningsaksjonar til den lokale redningssentralen (LRS). Talet på hendingar som er registrerte ved HRS, er meir enn dubla dei siste ti åra.

Den frivillige innsatsen er svært viktig for regjeringas mål om å sørge for trygg beredskap for samfunnet. Å vidareføre samarbeidet med

dei frivillige organisasjonane er viktig for regjeringa.

### 1.5.2 utfordringar

Dei siste åra har utfordringsbiletet endra seg betydeleg og raskt på samfunnstryggleiks- og beredskapsområdet. Klimaendringar, sårbarheit knytt til teknologi, helseutfordringar, migrasjon, terror, tryggingpolitiske utfordringar og hybride hendingar er døme på slike utfordringar.

Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn* er regjeringas strategi for samfunnstryggleik i eit fireårsperspektiv. I meldinga framhevar regjeringa åtte områda som er særst viktige for samfunnstryggleiken. Dei fire første gjeld spesifikke truslar og risikoar for samfunnstryggleiken. Dei fire siste områda handlar om ulike aspekt ved arbeidet for å betre samfunnstryggleiken og handteringsevna, uavhengig av konkrete risikoar. Dei åtte områda er:

- digitale sårbarheiter og IKT-tryggleik
- alvorleg kriminalitet
- alvorlege naturhendingar

- smittsamt sjukdommar og farlege stoff – ein styrkt CBRNE-beredskap
- evna vår til å handtere hendingar
- sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret
- haldningar, kultur og leiing for god samfunns-tryggleik
- læring etter øvingar og hendingar

Trusselbiletet vil i 2019 vere prega av samansette utfordringar. Den tryggingspolitiske situasjonen i Europa er utfordrande. Fleire europeiske land er utsette for alvorlege terrortruslar, samstundes som etterretningstenester i framande land viser evne og vilje til å bruke tilgjengelege middel mot nabolanda sine for å fremme egne interesser. Verkemidla dei nyttar, spenner over eit breitt spekter: frå tradisjonell etterretning til bruk av hybride truslar som datanettverks- eller informasjonsoperasjonar, og bruk av folkerettsstridige middel gjennom kriminelle, paramilitære og militære aktørar.

Sidan truslane er felles, må løysingane òg til dels vere det. Noreg må som ein del av eit Europa i endring aktivt støtte opp under at mellom anna EU framleis prioriterer å sikre eit høgt tryggleiksnivå, samstundes som dei grunnleggjande rettane til enkeltpersonar blir varetekne.

NATO set i dag tryggleiken og funksjonsevna til sivilsamfunnet høgt på dagsordenen. Det heng saman med bl.a. hendingar i Ukraina og andre land i Aust-Europa, som har gjort det tydeleg at sivile funksjonar kan vere mål for operasjonar som bl.a. har til formål å destabilisere myndigheiter og samfunn. Utviklinga har ført med seg eit forny behov for å sjå Forsvaret og tryggleiken til sivilsamfunnet under eitt.

I åra som kjem, vil samfunnet møte stadig større og meir komplekse IKT-tryggleiksutfordringar. IKT-infrastruktur og -system blir meir globale, omfattande og integrerte. Fleire einingar blir kopl til internett, bruken av skytenester vil auke, og fleire IKT-funksjonar blir sette ut til tredjepartar. Utsetjing av IKT-tenester til profesjonelle aktørar kan gi større tryggleik og meir stabile og tilgjengelege tenester til lågare kostnader. Like fullt kan tenestutsetjing føre til høgare risiko pga. mindre kontroll over stadig meir komplekse verdikjeder.

Det kan vere krevjande å avdekke om ei hending som ramar ein kritisk samfunnsfunksjon, er ei planlagd handling som ledd i ein militær operasjon, ei kriminell handling eller ein systemfeil. Arbeidet med hybride utfordringar vil auke i omfang og vil krevje betre koordinering både internt, interdepartementalt, med private aktørar og internasjonalt.

Eit gjennomgåande trekk ved kriminalitetsutviklinga er at kriminaliteten stadig blir meir teknologisk avansert, organisert og grenseoverskridande. Kriminalitetsområde som i særleg grad kan true samfunnstryggleiken, er:

- radikalisering og valdeleg ekstremisme
- etterretning mot Noreg og norske interesser
- kvitvasking og finansiering av terror

Kriminalitetsbiletet krev høg fagleg kompetanse i politiet og samordna innsats, både nasjonalt og internasjonalt. Nærpolitireforma er eit viktig grep for å få eit politi som har kapasitet og kompetanse til å førebyggje, etterforske og påtale kriminelle handlingar og sikre tryggleiken til innbyggjarane i møte med dagens kriminalitetsbiletet og kriminalitetsbiletet i framtida.

IKT-relatert kriminalitet blir ikkje sett på som ein egen kriminalitetskategori, men som ein modus eller ein ny arena for kriminalitet.

Personar og grupper som er inspirerte av ekstrem islamistisk ideologi, utgjer framleis den største trusselen mot Noreg. PST vurderer at det er mogleg at det vil komme forsøk på terrorangrep. Utviklinga går òg i retning av eit tydelegare fiendebiletet blant høgreekstremer, retta mot konkrete personar og grupper.

Fysisk sikring av objekt i tråd med regelverket for skjermingsverdige objekt er kostbart, og kostnader av fysiske sikringstiltak må vurderast opp mot nytten av dei. Andre løysingar som kan redusere behovet for kostbare fysiske sikringstiltak, bør òg vurderast. Ein kan t.d. gjere seg mindre avhengig av enkelte objekt gjennom å ha fleire objekt som kan drive den same funksjonen. Den nye tryggingslova med forskrifter søkjer å legge betre til rette for at det er den faktiske funksjonen som blir klassifisert og ikkje den fysiske materielle gjenstanden funksjonen tilfeldigvis blir utøvd frå.

### *Svalbard*

Regjeringa har som mål at Longyearbyen skal vere attraktivt for familiar, og eit samfunn som medverkar til å oppfylle og understøtte dei overordna måla i svalbardpolitikken. Longyearbyen er i omstilling pga. nedtrappinga av kolverksemda på Svalbard. I samband med statsbudsjettet for 2018 vart det avgjort at gruveverksemda i Svea/Lunckefjell skal avviklast, og at oppryddinga blir sett i gang. Infrastrukturen i Svea blir skalert ned til eit minimum, og det er ikkje aktuelt å leggje til rette for å bruke Svea til annan aktivitet når oppryddinga er ferdig. Gruvedrifta sysselset i vesentleg

grad nordmenn, mens nye arbeidsplassar innan reiseliv og forskning i større grad sysselset utlendingar. Til no ser det ikkje ut til at nedbemanninga i Store Norske dei siste åra har hatt særleg verknad på den totale sysselsetjinga og talet på innbyggjarar i Longyearbyen. Det samla folketalet er relativt stabilt.

Klimaendringar har gitt større snømengder og større fare for skred i Longyearbyen. Den nyaste skredrapporten frå NVE viser at skredfaren er større enn ein tidlegare har gått ut frå, dvs. at langt fleire hus enn før no er vurdert å vere utsette for skredfare. Drift og vedlikehald av infrastruktur i Arktis er spesielt krevjande. Infrastrukturen i Longyearbyen er i stor monn frå 1970-talet. Dette gjeld både vegar, bustader, røyrføringsanlegg og liknande. Varmare klima gir meir ustabil grunn, høgare potensial for erosjon og stor massetransport i elvene. Dette skaper ytterlegare utfordringar for infrastrukturen.

### 1.5.3 Mål og tiltak

Måla som vart fastsette på bakgrunn av dei politiske ambisjonane og utfordringane for samfunns-tryggleiks- og beredskapskjeda i 2018, blir vidareførte òg i 2019:

- kunnskapsbasert førebygging
- redusert sårbarheit i samfunnet
- styrke samhandling i beredskap og krisehandtering
- betre leiing og styrkt leiingskultur

Regjeringa foreslår følgjande nye hovudsatsingar for samfunns-tryggleiks- og beredskapskjeda i 2019:

- objektsikring i politiet og andre verksemder i justissektoren – 336,7 mill. kroner
- arbeid mot cybertruslar og hybride truslar i PST – 25 mill. kroner
- NSMs kapasitet til inntrengingstesting for å gjere samfunnskritisk digital infrastruktur tryggare og meir robust – 10 mill. kroner
- nasjonal forskingskompetanse innan kryptologi gjennom høgare basisløyving til Simula@UiB – 5 mill. kroner
- IKTPLUSS: IKT-fyrtårn innan IKT-tryggleik – 10 mill. kroner
- forskning på IKT-tryggleik i SAMRISK-programmet – 7 mill. kroner
- arbeid med etablering av offentleg toårig fagskule for utdanning av brann- og redningspersonell i Tjeldsund – 10 mill. kroner

- forvaltning av Nødnett – 8,8 mill. kroner
- skredsikring i Longyearbyen – 45 mill. kroner
- nytt reservekraftverk i Longyearbyen – 19 mill. kroner
- kompensasjon for meirverdiavgift til frivillige organisasjonar som nyttar Nødnett – 6,3 mill. kroner

## 1.6 Migrasjonskjeda

Migrasjon handlar om menneske som flyttar frå ein stat til ein annan, og omfattar både inn- og utvandring. Vi skil mellom fire hovudtypar migrasjon: arbeids-, utdannings- og familiemigrasjon og flukt. Det er ofte samansette årsaker og motiv for at personar vel å søke seg til eit anna land.

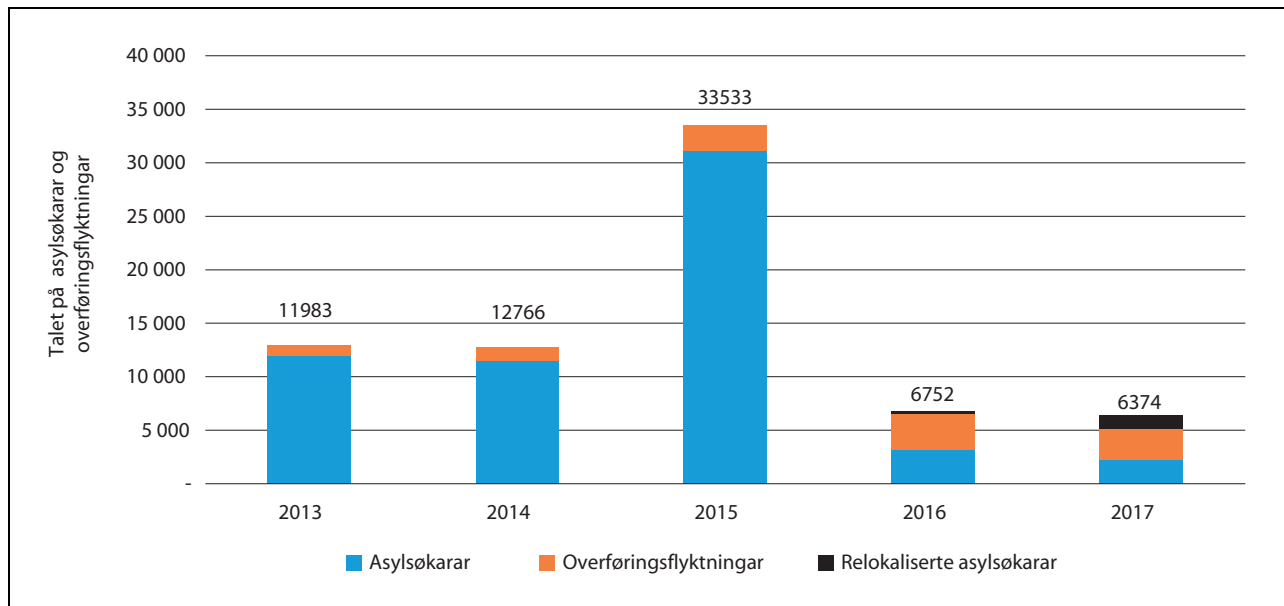
Migrasjonskjeda er definert som prosessen frå ein person søker om opphaldsløyve eller vern i Noreg, til opphaldsløyve, busetjing og deltaking i arbeids- og samfunnsliv, eller avslag og retur til heimlandet eller trygt tredjeland for dei som har søkt frå Noreg.

Innanfor ansvarsområdet til Justis- og beredskapsdepartementet involverer oppgåvene i migrasjonskjeda Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), Utlendingsforvaltningas fageining for landinformasjon (Landinfo), Politidirektoratet (POD), og under dette Politiets utlendingseining (PU), politidistrikta, Nasjonalt ID-senter, Kripos og Politiets tryggingsteneste (PST). Ein omtale av busetjing og integrering er å finne i Prop. 1 S (2018–2019) for Kunnskapsdepartementet. Vertskommunar for asylmottak er òg sentrale aktørar i migrasjonskjeda. I tillegg er utanriksstasjonane òg ein del av førstlinja i utlendingsforvaltninga.

### 1.6.1 Utvikling og resultat

*Færre utan behov for vern kjem til Noreg*

Talet på personar som søker vern i Noreg, har dei siste to åra vore lågt. Noreg tok imot 3 560 asylsøkarar i 2017, som er om lag same nivå som i 2016. Noreg deltok frivillig i EUs relokaliseringsordning i 2016–2017 og tok imot til saman 1 510 asylsøkarar gjennom ordninga. Ser ein bort frå relokaliseringa, gjekk talet på asylsøkarar som kom til Noreg, ned med 28 pst. frå 2016 til 2017.



Figur 1.7 Utvikling i asyltilkomstar, relokaliserte og overføringsflyktningar

Det ser ut til at talet på asylsøkarar vil halde seg på eit lågt nivå òg i 2018.

Noregs del av asylsøkarane som kom til land i EU/EFTA, er blitt vesentleg mindre i 2016 og 2017 enn i åra før. Dessutan ligg talet på asylsøkarar per million innbyggjarar i Norge markert under snittet for EU-landa i 2016–2017, mens det låg over i 2014–2015.

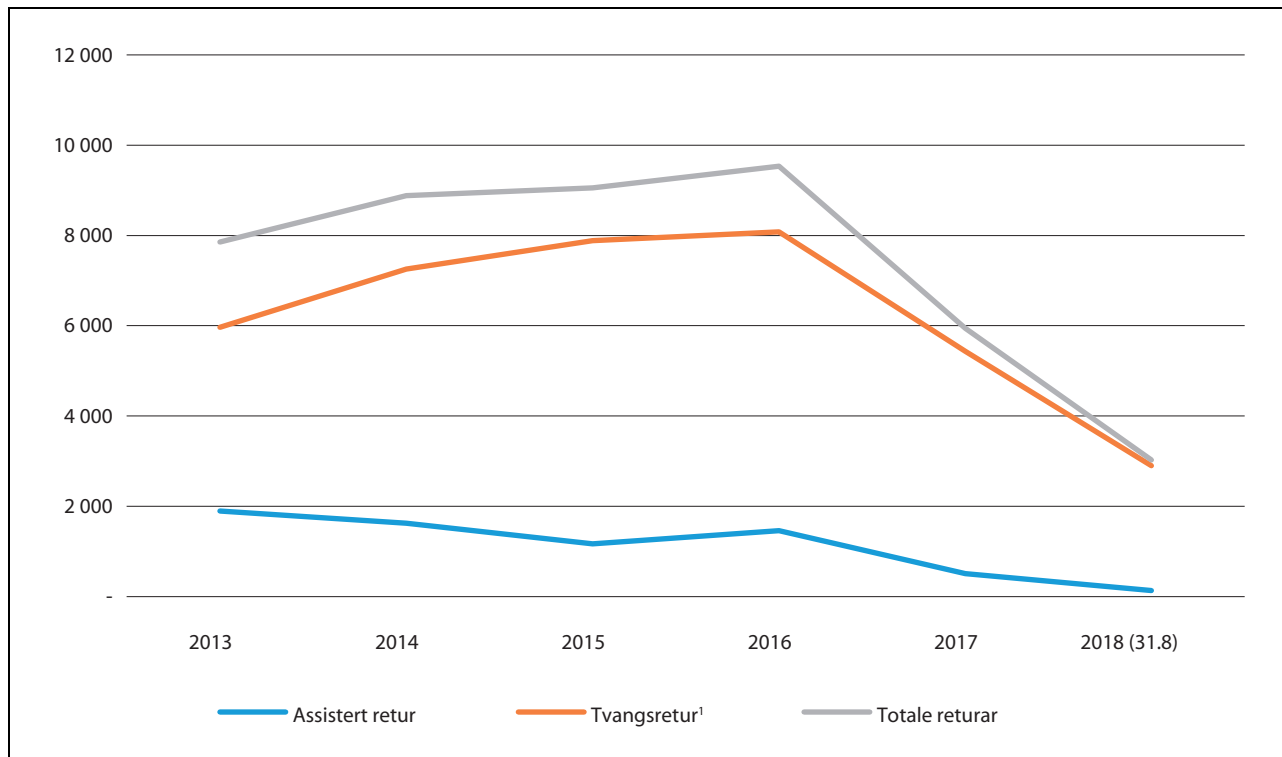
Det er ulike grunnar til at det kjem få asylsøkarar. Det er sett inn fleire tiltak utanfor Noreg, bl.a. basert på samarbeid mellom EU og Tyrkia og land på Vest-Balkan om migrasjonskontroll, styrkt kystvakt i Libya, betre registrering av personar som kjem over Schengens yttergrense, og bruk av personkontroll på nokre indre grenser mellom Schengen-land. Det har ført til at færre asylsøkarar er komne til Europa, og at færre av dei som er komne til Europa, kjem vidare til Noreg. Òg endringar i regelverket blir antatt å ha bidratt til at talet som søker asyl, no er lågt. Ein går ut frå at signaleffektane av endringar i den norske innvan-

dringspolitikken har medverka til at talet på personar som søker asyl i Noreg, har halde seg på eit lågt nivå. Mange kan i staden ha valt å søke asyl i andre land.

I 2017 var Noregs kvote for overføringsflyktningar på 3 120 plassar, der 3 000 plassar var for syriske flyktningar, og 120 var for andre nasjonalitetar. Dette var som følge av Stortingets vedtak 19. juni 2015 om at Noreg skulle ta imot 8 000 syriske overføringsflyktningar i perioden 2015–2017, jf. Dokument 8:135 S (2014–2015). I 2018 er kvoten for overføringsflyktningar på 2 120 plassar.

I 2016 og 2017 auka Stortinget løyvinga til UDI for å redusere saksbehandlingstida og talet på ubehandla saker. Talet på ubehandla asylsaker er kraftig redusert etter 2015. Dei fleste av sakene UDI behandla i 2016 og starten av 2017, var saker frå 2015. Derfor auka gjennomsnittleg saksbehandlingstid for asylsøknader i denne perioden. Saksbehandlingstida har gått ned etter at ein stor del av restansane frå 2015 no er tekne unna.

## Færre personar med plikt til å forlate landet



Figur 1.8 Tal på returar, 2013–2017

<sup>1</sup> Inkluderer asylsøkarar med avslag, Dublin-returar og utviste/bortviste.

Kjelde: UDI og politiet

Talet på utreisepliktige i mottak er redusert frå om lag 1 950 ved inngangen til 2017 til 1 440 utreisepliktige ved utgangen av 2017, ein nedgang på 26 pst. Nedgangen i asylsøkarar til Noreg og regjeringas satsing på retur har medverka til at det no er færre å returnere frå mottaka.

I 2017 avgjorde regjeringa å busetje einslege mindreårige asylsøkarar med avgrensa løyve pga. uavklart identitet. Det har ført til at det no er færre einslege mindreårige asylsøkarar i mottak. Det er usikkert kor stor gruppa utreisepliktige utanfor mottak er. Ulike rapportar tyder på at fleire av dei som forlét mottak, òg har forlate landet.

I løpet av 2017 reiste 569 personar med assistert retur. Det er ein nedgang på over 60 pst. samanlikna med 2016. Politiet uttransporterte i 2017 over 5 400 personar utan lovleg opphald, der 39 pst. av dei var pålagde éin eller fleire straffereaksjonar i Noreg. Måltalet for 2017 var 9 000. Talet på uttransporterte i 2017 var lågare enn tidlegare år, og det ligg an til å bli lågare i 2018 enn i 2017. Måltalet om 7 500 tvangsreturar i 2018 vil dermed truleg ikkje bli nådd. Færre returar heng i vesentleg grad saman med at det

no er langt færre å returnere pga. nedgangen i talet på asylsøkarar og mange returar i perioden 2014–2016.

Samstundes er det viktig kven som reiser, ikkje berre kor mange. Våren 2016 utvikla Utanriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet felles landstrategiar for retur til særleg utfordrande opphavsland. Resultatet av landstrategiane er at det er gjort viktige gjennombrøt med enkelte opphavsland gjennom å integrere retur i det bilaterale samarbeidet Noreg har med aktuelle land. Det har gjort at politiet i større grad har greidd å returnere folk til land det tidlegare vart rekna som umoglege å returnere til, som Somalia og Marokko. UDI og Politiets utlendingseining har òg styrkt innsatsen for å få til returar av utreisepliktige personar som er spesielt ressurskrevjande å ta vare på. Dette gjeld personar som bur i særskilde butilbod, tilrettelagde avdelingar i mottak og i fengsel.

I 2017 vart det effektuert 53 vedtak om soningsoverføring, som er ein liten nedgang frå 65 i 2016. Årsaka er mellom anna problem med uventa forhold knytte til planlagd uttransport og



dårlege soningsforhold i Romania, som gjer overføring dit vanskeleg.

#### *Avklaring av identitet*

Ei rekkje utviklingstiltak er sette i gang dei siste åra for å gi sikrere og meir effektiv kontroll og avklaring av identitet. Betre ID-arbeid har ført til at utlendingsmyndigheitene har avdekt at fleire personar har opphaldsløyve med feil identitet.

### **1.6.2 Utfordringar**

Talet på asylsøkarar og irregulære migrantar til Europa har vore nokså stabilt sidan hausten 2016. Dette heng saman med tiltak fleire europeiske land har sett i verk på yttergrensa, og europeisk samarbeid med naboland. Desse landa har teke større ansvar for å kontrollere den irregulære migrasjonen, men det er ein skjør situasjon som kan endre seg raskt. Sjølv om migrasjonspresset mot Europa er lågare enn i 2015/2016, held det fram, og samarbeidet med nabolanda er utfordrande. Migrasjonspotensialet er framleis stort, og det er ingen informasjon som tyder på at motivasjonen for å emigrere til Europa er redusert. Fleire naboland til Europa er prega av konflikt og manglande stabilitet. Talet på flyktingar og irregulære migrantar er framleis høgt i desse områda, og potensialet for at mange skal forsøke å komme seg vidare til Europa, er stort.

I siste analyse av asylsøkartal framover blir det anslått at det vil komme mellom 2 000 og 7 000 asylsøkarar til Noreg i 2019, og prognosen er sett til 3 000 i 2019. Det er vanskeleg å vite korleis det internasjonale migrasjonsbiletet vil utvikle seg i åra som kjem, og det er derfor krevjande å anslå talet på asylsøkarar til Noreg. Den kraftige auken hausten 2015 viser at situasjonen kan endre seg raskt.

Uvisse kring talet på asylsøkarar skaper utfordringar for tilpassinga og planlegginga i forvaltninga, spesielt knytte til effektiv drift av asylmottak. Det er utfordrande å tilpasse mottakskapasiteten i takt med skiftingar i behovet. Nedbygginga av mottakskapasiteten som følgje av reduserte tilkomstar, har redusert offentlege utgifter. Samstundes gir færre mottaksplassar redusert kapasitet til å handtere raske aukar i talet på asylsøkarar.

Målgruppa for retur har blitt mindre, men meir krevjande. Dette må sjåast i samanheng med nedgangen i talet på nye asylsøkarar og eit høgt tal returar i perioden 2014–2016. Ein stor del av dei utreisepliktige i mottak er som resultat av dette lengeverande, dvs. personar som har vore i

mottak i meir enn to år etter avslag i asylsaka si. Desse er vanskelegare å motivere til assistert retur. Om lag 75 pst. av dei med utreiseplikt som oppheld seg i mottak per 31. august 2018, kjem frå land som i liten grad samarbeider om å ta tilbake eigne borgarar, t.d. ved ikkje å bidra til avklaring av rett identitet. Desse forholda gjer òg tvangsretur vanskeleg. Ei rekkje personar har forsvunne frå mottaka. Det er usikkert kor stor gruppa utreisepliktige utanfor mottak er, og kvar dei oppheld seg. Ulike rapportar tyder på at fleire av dei som forlét mottak, òg har forlate landet. Mange som skal returnerast, unndrar seg uttransporten, og fleire finn måtar å leve og arbeide i skjul på. Det er utfordrande å nå gruppa som forlét mottak, men framleis oppheld seg i Noreg, med effektive returtiltak samanlikna med dei som bur i mottak.

Over 2 100 personar med straffereaksjon vart uttransporterte i 2017. Trass i svært mange uttransportar og at personar som er pålagde straffereaksjonar, er blitt prioriterte, er det framleis ei utfordring at ein del utlendingar som er ein alvorleg kriminalitetstrussel, oppheld seg ulovleg i Noreg.

Betre ID-arbeid har ført til at utlendingsmyndigheitene har avdekt at fleire personar har opphaldsløyve på feil identitet. Å kjenne identiteten til personar som oppheld seg i Noreg, er viktig, anten vedkommande har fått opphaldsløyve før han eller ho kom til landet, skal få opphaldsløyve i Noreg eller skal forlate landet. At utlendingsmyndigheitene i størst mogleg grad registrerer rett identitet på personar, gir større tryggleik òg for anna offentlig forvaltning. Utlendingar med ukjend bakgrunn og identitet som oppheld seg i landet, kan utgjere ein tryggleiksrisko og ei kriminalitetsutfordring.

Reglane for å få opphaldsløyve er tufta på at søkarane gir utlendingsmyndigheitene riktige opplysningar, og at dei legg fram gyldige dokument. Dette gjeld både i asylsaker og i andre opphaldssaker der grunnlaget for opphald er utdanning, arbeid eller familie. Det er oppdaga at personar har fått opphald basert på urette opplysningar. Når ein person har fått opphald basert på urette opplysningar, gir regelverket høve til å kalle tilbake opphaldsløyvet og gjere vedtak om å vise personen ut av landet. Til dømes blir familieinnvandringsregelverket forsøkt misbrukt ved proformaekteskap, gjennom gjentakande innvandring og feil opplysningar om slektskap, mens asylinstituttet blir forsøkt misbrukt gjennom urette opplysningar om nasjonalitet og behovet for vern. Det er òg døme på at personar misbruker asylinstituttet ved å søke om asyl idet

dei blir pågripne for kriminelle handlingar. Det er eit problem når personar bryt regelverket og bevisst gir feil informasjon for å få opphald i Noreg. Å kontrollere informasjon og avdekke misbruk er ressurskrevjande for utlendingsforvaltninga.

### 1.6.3 Mål og tiltak

Justis- og beredskapsdepartementet har følgjande mål for migrasjonsskjeda for 2019:

- få asylsøkarar utan behov for vern
- rask retur av personar utan lovleg opphald
- få personar med opphald med feil identitet eller på feil grunnlag

Regjeringa foreslår følgjande nye hovudsatsingar for migrasjonsskjeda i 2019:

- løyve 10 mill. kroner til UDI, politiet og utanriksstasjonane for å styrke arbeidet med å kalle tilbake opphaldsløyve som er gitt på feil grunnlag, og auke bruken av DNA-testing i familiesaker
- auke kvoten for overføringsflyktningar frå 2 120 til 3 000

## 1.7 Rettstryggleik og sivil rettspleie

Fleire av ansvarsområda til Justis- og beredskapsdepartementet på det sivilrettslege området er knytte til ordningar og oppgåver som går ut over skildringane av dei tre kjedene. Dette gjeld bl.a. domstolane si behandling av sivile saker, sivile forvaltningsoppgåver og gjeremål i politiet og andre sivilrettslege ordningar.

Domstolane er den tredje statsmakta og den viktigaste konfliktløysaren i samfunnet, anten saka gjeld arbeidsforhold, familieforhold, økonomi, offentlege vedtak eller andre rettslege tvistar utanfor strafferetten. Konflikthar kan løysast både gjennom mekling og ved dom. Forlikråda er eit rimeleg og effektivt tvisteløysingsorgan der ein stor del av tvistesakene blir endeleg løyste. Avgjerder frå forlikråd kan bringast inn for tingretten.

Konfliktråda behandlar òg sivile saker og bidrar til at partane saman kjem fram til ei løysing på ein konflikt på ein kostnadseffektiv måte. Politiet har ansvar for ei rekkje sivile rettspleie- og forvaltningsoppgåver, bl.a. tvangsfullbyrding, gjeldsordning, mellombels sikring, stemnevitnefunksjon, og pass-, våpen- og vaktverksemdsforvaltning.

Blant dei sivilrettslege ordningane i justissektoren skal verjemålsordninga ta vare på menneske som ikkje kan sørge for sine egne interesser. Ei

anna sivilrettsleg ordning er rettshjelpsordninga, der det offentlege heilt eller delvis dekkjer advokatbistand i nærmare bestemte saker.

Eit felles formål for desse ulike ansvarsområda og ordningane er å ta vare på rettstryggleiken til enkeltpersonar, noko som står sentralt for ein rettsstat som Noreg, er viktig for den det gjeld, for samspelet mellom borgarane og for samfunnet som heilskap.

### 1.7.1 Utvikling og resultat

Gjennomsnittleg saksbehandlingstid for avgjorde tvistesaker i domstolane var uendra frå 2016 til 2017. Tingrettane heldt seg samla sett innanfor måla Stortinget har sett for gjennomsnittleg saksbehandlingstid i tvistesaker. Den samla gjennomsnittlege saksbehandlingstida i tvistesaker var på 5,2 md. i 2017, uendra frå 2016. Dei fleste tingrettane når måla Stortinget har sett for tvistesaker, 75 pst. av tingrettane når målsetjinga for saksbehandlingstid i 2017. I 2017 var det ein reduksjon i talet på innkomne tvistesaker på 5 pst. Tingrettane behandla fleire saker enn det som kom inn i 2017, men færre enn året før, og behaldninga av saker vart redusert.

Etter fleire år med reduksjon i gjennomsnittleg saksbehandlingstid for lagmannsrettane gjekk denne noko opp igjen frå 2016 til 2017, frå 5,8 md. til 6,4 md. Talet på ankar over dommar i tvistesaker har auka jamleg i lagmannsrettane, men vart noko redusert i 2017. Lagmannsrettane har behandla eit høgt tal sivile saker sidan 2014. Talet på behandla saker gjekk ned frå 2016 til 2017, men behaldninga av saker vart likevel redusert noko.

Elektronisk samhandling er avgjerande for å realisere ambisjonen om ein heildigital rettsprosess, også på sivilsakssida. I 2018 vart det obligatorisk for advokatar å bruke Aktørportalen til å kommunisere digitalt med domstolane. Bruk av Aktørportalen inneber at domstolane kan samhandle elektronisk med advokatar i sivile saker, og at advokatar kan sende inn salærkrav elektronisk i straffesaker.

Den samla offentlege finansieringa av rettshjelp er omfattande. Utgiftene til rettshjelp gjekk noko ned i 2017, og nedgangen i mengda asyltilkomstar er truleg ei av årsakene. Inntektsgrensene for fri rettshjelp har vore uendra sidan 2009. Dette har resultert i at stadig færre personar oppfyller dei økonomiske vilkåra for fri rettshjelp. Saker utan behovsprøving har på si side vore upåverka av dei uendra inntektsgrensene. Dette inneber at ein stadig større del av dei totale utgiftene til rettshjelp går til saker utan behovsprøving.

Barnevernssaker og nokre typar utlendingssaker er eksempel på saker i denne kategorien. Retts- hjelp i barnevernssaker, som blir gitt uavhengig av inntekt og formue, er den største utgiftsposten.

Regjeringa set innan utgangen av 2018 ned eit offentleg utval som skal gå gjennom ordninga for fri rettshjelp. Målet er meir målretta bruk av ressursar og ei innretting av det offentlege tilbodet om rettshjelp som sikrar dei som treng det mest.

Ny verjemålslov tok til å gjelde 1. juli 2013 og gav grunnlag for ei omfattande reform ved overføring av ansvar og oppgåver frå overformynderia til fylkesmannen som førstelinje, i tillegg til at Statens sivilrettsforvaltning vart nytt klage- og tilsynsorgan. Gjennomføringa av verjemålsreforma var meir utfordrande enn venta. Verjemålsforvaltninga vart som følge av dette styrkt med 43 mill. kroner i 2018. Utfordringane er under kontroll, bl.a. ved at saksbehandlingssystemet har blitt meir stabilt, og at både fylkesmannen og Statens sivilrettsforvaltning den seinare tida har hatt større kapasitet til å byggje kompetanse.

Talet på verjemål og storleiken på midlane som blir forvalta, viser framleis ein aukande tendens. Ved utgangen av 2017 var det registrert over 65 000 personar med verje og om lag 1 700 representantoppdrag for einslege mindreårige asylsøkarar. Den stadige auken i talet på verjemål gjer det nødvendig å løfte fram framtidfullmakter som ei alternativ løysing i mange saker, der ein ikkje på same måte som ved ordinære verjemål er avhengig av medverknad frå myndigheitene. Framtidfullmakter vil kunne redusere dei offentlege utgiftene knytte til verjemålsordninga.

*Ansvarsområde innanfor straffesakskjeda, samfunns- tryggleikskjeda og migrasjonskjeda*

Fordelinga av ansvaret for verkemidla som er knytte til straffesakskjeda, migrasjonskjeda og samfunnstryggleikskjeda, går fram av tabellane under.

Tabell 1.2 Justis- og beredskapsdepartementets sektoransvar for kriminalitetspolitikken

førebyggjande arbeid	politiet, kriminalomsorga, konfliktråda
etterforske og påtale kriminalitet, operativt politiarbeid	politiet, påtalemakta
rettsbehandling i domstolane	Domstolsadministrasjonen, domstolane
gjennomføring av straff og varetekt	kriminalomsorga, konfliktråda
gjenoppretting	Kontoret for voldsoffererstatning, konfliktråda

Tabell 1.3 Andre departement med verkemiddel knytte til straffesakskjeda

førebyggjande arbeid	Kunnskapsdepartementet
	Barne- og likestillingsdepartementet
	Helse- og omsorgsdepartementet
	Kulturdepartementet
	Arbeids- og sosialdepartementet
	Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Tabell 1.4 Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for migrasjonsskjeda

politiet og UDI	registrering av asylsøknader, kartlegging av reiseruter
politiet, UDI, UNE og Nasjonalt ID-senter	avklaring av identitet
UDI	behandle asylsøknader, gjere asylintervju og ev. alderstest, forvalte advokatvaktordning
UDI	innkvartere asylsøkarar i mottak, medrekna omsorgsansvar for einslege mindreårige asylsøkarar mellom 15 og 18 år
UDI	tilretteleggje for eigeninitiert og assistert retur
UNE	behandle asylsøknader i andre instans og oppmodingar om omgjerung av eigne vedtak
PST	vurdere omsynet til grunnleggjande nasjonale interesser i enkeltsaker
politiet	driftar politiets utlendingsinternat Trandum og gjennomfører tvangsretur og assistert retur med følgje førstelinje ved søknad om opphaldsløyve i Noreg
Statens sivilrettsforvaltning / UDI	fri rettshjelp/advokatordning
Statens sivilrettsforvaltning	representantordning for einslege mindreårige asylsøkarar

Tabell 1.5 Andre departements ansvar innanfor migrasjonsskjeda:

Barne- og likestillingsdepartementet	barneverntenester til alle barn i landet bu- og omsorgstilbod til einslege mindreårige asylsøkarar under 15 år tilskot til organisasjonar som fremmar interessene til asylsøkarar
Kunnskapsdepartementet	barnehage grunnskule vidaregåande opplæring busetjing, introduksjonsordning og norsk-opplæring
Utanriksdepartementet	vurderer utanrikspolitiske omsyn i enkeltsaker bidra i arbeidet for fleire returavtalar og bruke Noregs posisjon til å sikre fleire avtalar førstelinje ved søknad om opphaldsløyve frå utlandet
Helse- og omsorgsdepartementet	helse- og omsorgstenester
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	planlegging og byggesaksbehandling (mottaksdrift) generelle tilskot til kommunar bustøtte

Tabell 1.6 Ansvarsfordeling mellom departementa for tverrsektorielle område i samfunnstryggleiksarbeidet

Samfunnskritiske funksjonar og område	Hovudansvarleg departement	Utøvande verksemdar/ forvaltningsnivå	Andre departement med ansvar
elektronisk kommunikasjonsnett og -tenester (Ekom)	SD	Nasjonale kommunikasjons-myndighet (Nkom), Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB), Forsvaret, ekomtilbydarar	JD, FD
IKT-tryggleik i sivil sektor	JD	Nasjonalt tryggingssorgan (NSM), NorSIS, Datatilsynet, Nkom, DSB, eigarar av kritisk viktige IKT-system, digitale register og arkiv, Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi)	SD, KMD, dei andre departementa
satellittbasert kommunikasjon og navigasjon	SD	Norsk romsenter, KSAT, Space Norway AS, Kystverket, Nkom, Statens kartverk	JD, NFD, KMD
kraftforsyning	OED	Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE), Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO), Statnett SF, Statkraft, fjernvarmeselskap, kraft- og nettselskap, DSB, Meteorologisk institutt	JD, KLD
vann og avløp	HOD	Mattilsynet, Helsedirektoratet (Hdir), Statens helsetilsyn, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Miljødirektoratet, Statens strålevern, vassverkseigarar (offentlege og private vassverk), fylkesmennene, kommunane	KLD
forsyningstryggleik	NFD	Landbruksdirektoratet, Fiskeridirektoratet, DSB, Petroleumstilsynet (Ptil), matvare-næringane, drivstoffnæringane, bygg- og anleggsbransjen, sjøfartsnæringane, transportbransjen, fylkesmennene, kommunane, Forsvaret	LMD, SD, HOD, ASD, JD, FD, OED
transport	SD	Statens vegvesen, Avinor, Bane NOR SF, Luftfartstilsynet, Kystverket, Statens jernbanetilsyn, Sjøfartsdirektoratet, hamnevesen, Norges Rederiforbund, NORTRASHIP, Meteorologisk institutt, DSB, fylkeskommunar, kommunar, transportaktørar	NFD, KLD, JD
finansielle tenester	FIN	Noregs Bank, Finanstilsynet, finansføretak	
helse og omsorg	HOD	Statens helsetilsyn, Hdir, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Direktoratet for e-helse, Statens strålevern, Statens legemiddelverk, Havforskningsinstituttet, Mattilsynet, Vitenskapskomiteen for mattryggleik, Veterinærinstituttet, arbeids- og velferds-etaten (NAV), Norsk helsenett SF, DSB, Sivilforsvaret, dei regionale helseføretaka, helseføretaka, fylkesmennene, kommunane, Forsvaret	ASD, LMD, NFD, JD, FD

Tabell 1.6 Ansvarsfordeling mellom departementa for tverrsektorielle område i samfunnstryggleiksarbeidet

Samfunnskritiske funksjonar og område	Hovudansvarleg departement	Utøvande verksemdar/ forvaltningsnivå	Andre departement med ansvar
lov og orden	JD	Politidirektoratet (POD) / politiet, Politiets tryggingsteneste (PST), DSB, Sivilrettsforvaltningen, Riksadvokaten, Kriminalomsorgsdirektoratet, Domstoladministrasjonen, Datatilsynet, Utlendingsdirektoratet (UDI), Tolldirektoratet/tolletaten, Forsvaret	FIN, FD, KMD, HOD
redningsteneste	JD	hovudredningssentralane (HRS), POD, politiet, DSB, Sivilforsvaret, Hdir, dei regionale helseføretaka, helseføretaka, Forsvaret, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) / industrivern, DSB, Avinor, redningshelikoptertenesta, luftambulansetenesta, fylkesmennene, kommunane, frivillige organisasjonar	FD, HOD, SD
styring og kriseleiing	JD	POD, politiet, PST, DSB, NSM, Hdir, Statens strålevern, Forsvaret, Norsk rikskringkasting (NRK), Statens kartverk, andre etatar, fylkesmennene, kommunane	SMK, UD, FD, HOD, KUD, KMD, dei andre departementa
forsvar	FD	Forsvaret, NSM, Forsvarets forskingsinstitutt, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell	JD, SD, OED, NFD, HOD, UD
natur og miljø	KLD	Fiskeridirektoratet, Kystverket, Miljødirektoratet, Meteorologisk institutt, NVE, Noregs geologiske undersøking (NGU), Ptil, Norsk polarinstitutt, Statens strålevern, Landbruksdirektoratet, Norsk institutt for bioøkonomi, Havforskningsinstituttet, Mattilsynet, Veterinærinstituttet, DSB, Forsvaret, fylkesmennene, kommunane	NFD, SD, OED, ASD, LMD, JD, HOD, FD

Oversikta over viser kva ansvar departementa har for 14 sentrale område innan samfunnstryggleik. Områda er tverrsektorielle samfunnsfunksjonar som er viktige for samfunnstryggleiken, der fleire departement har ansvar, og der det er avhengnader. Det er peika ut eit hovudansvarleg departement for kvart av områda, jf. *instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (samfunnstryggleiksinstruks), fastsett av Justis- og beredskapsdepartementet 1. september 2017. Innanfor hovudansvarsområda sine skal departementa:

- sørge for at det blir utarbeidd risiko- og sårbarheitsanalysar for dei kritiske samfunnsfunksjonane som departementet har hovudansvar for, og at desse blir vedlikehaldne
- ha oversikt over tilstanden knytt til sårbarheiter for dei områda som departementet har hovudansvar for, og utarbeide status- og til-

standsvurderingar for desse, som blir lagde fram for Stortinget i dei årlege budsjettproposisjonane – status- og tilstandsvurderingane blir utarbeidd etter ein tidsplan Justis- og beredskapsdepartementet fastset

- avklare ansvar mellom relevante aktørar, medrekna å identifisere eventuelle gråsoner eller overlappande ansvarsområde – i saker der det er usemje mellom departementa, skal saka leggjast fram for Justis- og beredskapsdepartementet
- planleggje og gjennomføre felles øvingar, evaluere og følgje opp læringspunkt
- samarbeide med og leggje fram forslag til beredskapstiltak, -planar, regelverk og andre viktige saker for aktuelle departement
- sørge for erfaringsutveksling og kompetanseheving for aktuelle aktørar

- bistå Justis- og beredskapsdepartementet med informasjonsinnhenting og rapportering

Innføringa av hovudansvarlege departement inneber ikkje endring av sektoransvaret eller Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, men er ei tydeleggjering av ansvaret. Hovudvekta i samordningsansvaret til Justis- og beredskapsdepartementet ligg på samordning mellom to eller fleire område.

### **1.8 Oppfølging av oppmodingsvedtak**

Nedanfor gir departementet ei oversikt over oppfølging av oppmodings- og utgreiingsvedtak under Justis- og beredskapsdepartementet. Oversikta inkluderer alle vedtak frå stortingsssesjonen 2017–2018 og alle vedtak frå tidlegare stortings-sesjonar

kor rapporteringa ikkje blei avslutta i samanheng med behandlinga av Prop. 1 S (2017–2018), eller ev. i samanheng med behandlinga av meldinga til Stortinget om oppmodings- og utgreiingsvedtak. I enkelte tilfelle kan oppfølginga av vedtaka vere meir omfattande forklart under det aktuelle programområdet i proposisjonen. Det vil i desse tilfella vere ein referanse til kor denne teksten finnast.

I kolonne 4 i tabellen nedafor kommer det fram om departementet planlegg at rapporteringa knytte til oppmodingsvedtaket no blir avslutta eller om departementet vil rapportere konkret på vedtaket også i budsjettproposisjonen til neste år. Rapporteringa på vedtak som inneber at departementet skal leggje fram ei konkret sak for Stortinget, f.eks. proposisjon, stortingsmelding, utgreiing e.l., vil normalt avsluttast fyrst når saka er lagd fram til Stortinget.

Sesjon	Vedtak nr.	Stikkord	Rapportering skal avsluttast (ja/nei)
2012–2013	515	Sivilombodsmannen	nei
2013–2014	588	Storskog grensekontrollstasjon	ja
2014–2015	462	Foreldingsreglar	nei
2014–2015	523	Væpning av politiet	ja
2014–2015	618	Offentleglova	nei
2014–2015	645	Kompensasjonsordning 110-sentralar	nei
2015–2016	47	Bustadtransaksjonar	nei
2015–2016	68.18	Asylforliket punkt 18	ja
2015–2016	118	ROSA	nei
2015–2016	122	Menneskehandel GRETA	ja
2015–2016	123	Opphaldsløyve for offer for menneskehandel	nei
2015–2016	130	Lokale til sosial dumping	nei
2015–2016	444	Religiøse ledere	nei
2015–2016	818	Gjennomføring av avhøyr av mistenkte under 16 år ved Statens barnehus	nei
2015–2016	921	Tilsyn med drift av asylmottak	nei
2016–2017	94	Evaluering av kriminalomsorga	ja
2016–2017	96	Krenkingar av representantar frå andre statar	nei
2016–2017	98	Personvern	ja
2016–2017	101	Fri rettshjelp, gjennomgang av ordninga	ja
2016–2017	103	Tilbod tunge narkotikamisbrukere	nei

Sesjon	Vedtak nr.	Stikkord	Rapportering skal avsluttast (ja/nei)
2016–2017	272	Barnesaker i domstolane	ja
2016–2017	523	Korrupsjonsføresegnene i straffelova	nei
2016–2017	605	Strategi mot internettrelaterte overgrep	nei
2016–2017	613	Statistikk over tilrettelagde avhøyr som fører til domfelling	nei
2016–2017	621	Import av seksuelle dokker	ja
2016–2017	622	Besøksforbod	ja
2016–2017	623	Omvend valdsalarm	ja
2016–2017	624	Kode 6 (strengt fortruleg adresse)	ja
2016–2017	625	Nedsetjing av partnardrapsutval	ja
2016–2017	629	Rettstryggleik for barn som døyr plutseleg og uventa	nei
2016–2017	630	Omvend valdsalarm ved brot på besøksforbod	nei
2016–2017	631	Besøksforbod	nei
2016–2017	743	Au pair	nei
2016–2017	744	Au pair	nei
2016–2017	874	Fri rettshjelp	ja
2016–2017	879	EOS-kontrolova	nei
2016–2017	882	Noregs nasjonale institusjon for menneskerettar	ja
2016–2017	885	Hundelova	nei
2016–2017	889	Innføring av tenestenummer i kriminalomsorga	nei
2016–2017	923	Handlingsplan mot valdtekt	nei
2016–2017	924	Oppfølging av utsette for valdtekt	nei
2016–2017	925	Overgrepsmottak	nei
2016–2017	926	Kompetanseheving – saker om valdtekt og overgrep	nei
2016–2017	930	Økt kompetanse på menneskehandel	ja
2016–2017	932	Sentral eining med ansvar for mindreårige offer for menneskehandel	ja
2016–2017	938	Lovfesting av ansvaret for einslege mindreårige asylsøkarar	nei
2016–2017	944	Lagring av IP-data	nei
2016–2017	1035	Forsikringsordningar i bustadhandelen	nei
2016–2017	1036	Bustadkjøpars reklamasjonshøve	nei
2016–2017	1037	Tilstandsrapport ved bustadhandel	nei
2016–2017	1038	Autorisasjonsordning for takstmenn	nei
2016–2017	1039	Marknadsvurdering av takstmann	nei
2016–2017	1042	Bustadhandel – seljars rett til å utbetre manglar	nei
2016–2017	1043	Omvend valdsalarm	nei



Sesjon	Vedtak nr.	Stikkord	Rapportering skal avsluttast (ja/nei)
2016–2017	1126	Nærpolitireforma	ja
2016–2017	1127	Nærpolitireforma	ja
2017–2018	23	Einslege mindreårige asylsøkarar	ja
2017–2018	24	Einslege mindreårige asylsøkarar	ja
2017–2018	25	Einslege mindreårige asylsøkarar	ja
2017–2018	26	Einslege mindreårige asylsøkarar	ja
2017–2018	46	Offentleg salærsats for advokatar	ja
2017–2018	59	Verjemål	nei
2017–2018	61	Beredskapssenter på Taraldrud	ja
2017–2018	67	Aktivitets- og rehabiliteringstilbod for innsette	ja
2017–2018	202	Diskriminering av transpersonar	nei
2017–2018	320	Konkurskarantene	nei
2017–2018	420	Barnets beste i asylsaker	ja
2017–2018	529	Våpeneigarar	nei
2017–2018	532	Offentleggjing av krenkande bilete av andre	ja
2017–2018	538	Internering i barne- og familieinternat	ja
2017–2018	539	Alternativ til fengsling av barn	nei
2017–2018	540	Einslege mindreårige asylsøkarar	nei
2017–2018	541	Tvangsreturnering av barnefamilier	nei
2017–2018	542	Utvising og innreiseforbod – barn	nei
2017–2018	579	Styrking av lensmannskontor	ja
2017–2018	580	Tilstrekkelig bemanning ved tenestestader	ja
2017–2018	581	Ikkje legge ned soningsplassar	nei
2017–2018	586	Politiets arbeid med IKT-kriminalitet	nei
2017–2018	588	Personvernkommissjon	nei
2017–2018	589	Valdsoffererstatning	nei
2017–2018	590	Valdsoffererstatning	nei
2017–2018	698	Diskriminering – kjønnsuttrykk	nei
2017–2018	699	Kjøp av seksuelle tjenester	nei
2017–2018	710	Totalberedskapskommissjon	nei
2017–2018	727	Bustadshandel – forbrukarrettane	ja
2017–2018	786	Inndragning av pass	nei
2017–2018	787	Tiltak mot kjønnslemlesting	nei
2017–2018	788	Utanlandsopphald	nei
2017–2018	789	Tvangsekteskap	nei

Sesjon	Vedtak nr.	Stikkord	Rapportering skal avsluttast (ja/nei)
2017–2018	790	Ærbarheitsattestar og uskyldskontrollar	nei
2017–2018	794	Avhoppere fra ekstreme miljøer	nei
2017–2018	795	Eget lovverk for Statens barnehus	nei
2017–2018	796	Organisatorisk plassering av Statens barnehus	nei
2017–2018	798	Regelverk for taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett – vold og overgrep	nei
2017–2018	854	Punktvæpning	ja
2017–2018	856	Mishandlingsbestemmelsen	nei
2017–2018	875	Aggressiv marknadsføring av forbrukslån	ja
2017–2018	899	Menneskerettane til utviklingshemma – verjemål	nei
2017–2018	916	Utføring av DNA-analysar ved Rettsgenetisk senter	nei
2017–2018	917	Organisering av Rettsgenetisk senter	nei
2017–2018	918	Utvikling av IKT-løysingar knytte til Rettsgenetiske tenester	nei
2017–2018	919	Krav om leveranse frå Rettsgenetisk senter	nei
2017–2018	1002	Lokalisering av passkontor	nei
2017–2018	1008	Kapasitetsbehov ulike soningsformer	ja
2017–2018	1009	Osterøy avdeling	ja
2017–2018	1010	Bustadhandel – forbrukarrettane	ja

### 1.8.1 Stortingssesjon 2012–2013

Sivilombodsmannen

Vedtak nr. 515, 6. juni 2013

*«Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige lovforslag for å styrke Sivilombudsmannens rolle overfor forvaltningen ved å tillate at Sivilombudsmannen opptrer som hjelpeintervenient ved søksmål.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er dokument 8:122 S (2012–2013) og Innst. 379 S (2012–2013).

Oppmodingsvedtaket er til behandling. Justis- og beredskapsdepartementet tar sikte på å sende på høyring forslag til lovendringar for å følgje opp vedtaket i løpet av inneverande stortingssesjon.

Storskog grensekontrollstasjon

Vedtak nr. 588, 20. juni 2014

*«Stortinget ber regjeringen sikre den nødvendige fremdrift i konseptvalgutredningen av grensekontrollstasjon ved Storskog i Finnmark.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Prop. 93 S (2013–2014) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014* og Innst. 260 S (2013–2014).

Vedtaket er følgt opp. Justis- og beredskapsdepartementet mottok ei konseptvalutgreiing (KVU) 30. september 2015. Utgreiinga peikar på betydeleg usikkerheit knytt til prognosar for framtidig trafikk og talet på grensepasseringar over Storskog, men trafikken er venta å auke på sikt.

Ny grensekontrollstasjon bør først vurderast når det er gjort nærmare avklaringar om arbeidet med ny grensestasjon på russisk side. Med bakgrunn i usikkerhet i prognosar for trafikk og talet på grensepasseringar, samt uavklarte planar på russisk side, avventar regjeringa vidare arbeid med utvikling av ny grensestasjon.

### 1.8.2 Stortingssesjon 2014–2015

Foreldingsreglar

*Vedtak nr. 462, 17. mars 2015*

*«Stortinget ber regjeringen fremme sak om foreldelsesregler for forsettlige handlinger som har døden til følge.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Jenny Klinge og Heidi Greni *om fjerning av foreldelsesfristen for brudd på straffeloven § 148 første ledd første punktum andre straffalternativ (mordbrannparagrafen)*, jf. Dokument 8:4 L (2014–2015) og Innst. 172 L (2014–2015).

Justis- og beredskapsdepartementet tar sikte på å sende på høyring forslag til lovendingar for å følgje opp vedtaket i løpet av inneverande stortingssesjon.

Væpning av politiet

*Vedtak nr. 523, 5. mai 2015*

*«Stortinget ber regjeringen evaluere de siste måneders praksis med bevæpning.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Iselin Nybø, Sveinung Rotevatn og André N. Skjelstad *om generell væpning av politiet*, jf. Dokument 8:34 S (2014–2015) og Innst. 235 S (2014–2015).

Vedtaket er følgt opp. Væpningsutvalet overleverte utgreiinga NOU 2017: 9 *Politi og bevæpning* 29. mars 2017. Utgreiinga er send på høyring med frist 1. november 2017. Utvalet har bl.a. evaluert ordninga med framskoten lagring av våpen i bil og perioden med mellombels væpning. Evalueringa blir sett i samanheng med Politihøgskolens evalueringsprosjekt, som blir slutført i løpet av 2018.

Offentleglova

*Vedtak nr. 618, 8. juni 2015*

*«Stortinget ber regjeringen om å evaluere endringen av offentliglova § 16 første ledd tredje punktum på egnet måte i løpet av tre år.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Ingjerd Schou, Helge André Njåstad, Geir S. Toskedal, Ola Elvestuen og Jorodd Asphjell *om endring av offentliglova (unnta fra innsynsretten byrådsnotater og drøftingsdokumenter til byrådskonferanser og forberedende byråd i kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform)*, jf. Dokument 8:85 L (2014–2015) og Innst. 320 L (2014–2015).

Justis- og beredskapsdepartementet vil følgje opp vedtaket ved å sende på høyring ei sak om moglege endringar i offentliglova som følgje av den evalueringa av lova som allereie er gjord. Denne evalueringa vart gjord etter framlegget om evaluering av lova i Innst. O. nr. 41 (2005–2006). Dette framlegget vart vedteke av Stortinget 9. mai 2006. I dette høyringsnotatet vil høyringsinstansane òg bli bedne om å melde tilbake korleis endringa i offentliglova § 16 første ledd tredje punktum har verka, for dermed å bidra til å gjennomføre evalueringa.

Kompensasjonsordning 110-sentralar

*Vedtak nr. 645, 10. juni 2015*

*«Stortinget ber regjeringen utforme en kompensasjonsordning for 110-sentraler som blir nedlagt med ny struktur, og komme tilbake til Stortinget med forslag til en slik ordning på egnet måte.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Prop. 61 LS (2014–2015) og Innst. 306 S (2014–2015).

Justis- og beredskapsdepartementet har bede DSB om innspel til korleis ei slik ordning kan innrettast. DSB har i dette arbeidet innhenta eksterne vurderingar. Der kjem det fram at det er mykje uvisse kring rett kompensasjonsnivå. Dette dreier seg bl.a. om at ordninga berre må kompensere oppgåver etter brann- og eksplosjonsvernlova § 16 (2), at det er uvisse kring kor mykje ein kan få i inntekter frå eksisterande bygg, og kor mykje ein må betale i husleige i nytt bygg. Regjeringa vil derfor komme tilbake til Stortinget med forslag til ordning når dette i større grad er avklart.

### 1.8.3 Stortingssesjon 2015–2016

#### Bustadtransaksjonar

Vedtak nr. 47, 26. november 2015

*«Stortinget ber regjeringa vurdere tiltak som bidrar til tryggere boligtransaksjonar for både kjøper og selger, herunder det varslede arbeidet om takstmenn, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Dokument 8:68 S (2014–2015) og Innst. 46 S (2015–2016).

Regjeringa ønsker å følgje opp NOU 2009: 6 *Tilstandsrapport ved salg av bolig* ved å sjå nærare på forslaga utvalet la fram. Ei oppfølging av utgreiinga vil òg omfatte vurderingar om rolla til takstmannen i bustadomsetninga og eventuelle lovregulerte forsikringsordningar. Regjeringa tar sikte på ein proposisjon i løpet av 2018.

#### Asylforliket punkt 18

Vedtak nr. 68, vedtakspunkt 18, 3. desember 2015

*«Internasjonale konvensjoner er mindre tilpasset dagens situasjon enn den tid da de ble skrevet. For at både det internasjonale samfunnet og Norge skal være best mulig rustet til å håndtere store migrasjonsbølger, bes regjeringa ta et internasjonalt initiativ til en gjennomgang av internasjonale konvensjoner, for at disse i bedre grad kan tilpasses vår tids flyktningssituasjon.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er Prop. 1 S (2015–2016) og Innst. 2 S (2015–2016). Vedtaket har bakgrunn i avtale mellom Arbeidarpartiet, Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre frå 19. november 2015, «Tiltak for å møte flyktningkrisen» («asylforliket»), jf. vedlegg 2 til Innst. 136 S (2015–2016) til Dokument 8:14 S (2015–2016). Regjeringa si oppfølging av oppmodingsvedtaket blei omtalt i Prop. 1 S (2017–2018) frå Justis- og beredskapsdepartementet, kapittel 11. Sjå òg omtale av saka i Meld. St. 7 (2017–2018), kapittel 3.5.

I behandlinga av Prop. 1 S (Innst. 16 S (2017–2018)) merkte kommunal- og forvaltingskomiteen seg i samband med behandlinga av asylforliket punkt 18 at til grunn for regjeringa si oppfølging

ligg ei «intern gjennomgang og [komiteen] ber regjeringa gjøre denne kjent for Stortinget på egnet måte.»

Regjeringa har valt å ta inn eit utførleg utdrag av det interne notatet «Statens handlingsrom under internasjonale konvensjoner om flukt og migrasjon - utvalgte spørsmål», sjå omtale under kategori 06.90.

På bakgrunn av gjennomgangen, og som varsla i blant anna Meld. St. 7 (2017–2018), fremmar regjeringa forslag til alternativt vedtak.

Stortinget samtykker i at regjeringa medverkar aktivt i dei breie internasjonale prosessane i EU og SN med det føremål å fremme tiltak som støttar opp om kontrollert og regulert migrasjon og å avgrense at det på irregulært vis kjem migrantar utan behov for vern eller anna grunnlag for lovleg opphald. Norge skal arbeide for å ta vare på statens folkerettslege handlingsrom og for at fleire land oppfyller internasjonale forpliktingar knytt til flukt og migrasjon. Norge tar ikkje på noverande tidspunkt initiativ til endring av sentrale konvensjonar av relevans for flukt og migrasjon eller til ei internasjonal gjennomgang av desse. Sjå òg romertallsvedtak nr. XIII.

#### ROSA

Vedtak nr. 118, 7. desember 2015

*«Stortinget ber regjeringa styrke ROSA og vurdere å gjøre det om til et permanent tiltak og sikre økonomisk forutsigbarhet for tiltaket.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Ingolf Ropstad, Olaug V. Bollestad, Line Henriette Hjemdal, Geir Jørgen Bekkevold og Rigmor Andersen Eide om *bekjempelse av vår tids slaveri*, jf. Dokument 8:91 S (2014–2015) Innst. 62 S (2015–2016).

I handlingsplanen mot menneskehandel frå desember 2016 er det lagt opp til å vidareføre ROSA. I 2017 vart det gjennomført eit prosjekt for å betre bistanden til offera. Tilrådingane frå prosjektet innebar ei brei omorganisering av feltet og blir behandla av departementet. Sjølv om det er på det reine at ROSA skal vidareførast, må den nærare rolla til ROSA vurderast i samanheng med andre styresmakter og organisasjonar som arbeider mot menneskehandel.

## Menneskehandel – GRETA

Vedtak nr. 122, 7. desember 2015

«Stortinget ber regjeringen vurdere om «slaveri og tilsvarende omstendigheter» bør tas inn som nye straffalternativ i straffeloven (1902) § 224, jf. GRETA's anbefaling.»

Dokumenter som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Ingolf Ropstad, Olaug V. Bollestad, Line Henriette Hjemdal, Geir Jørgen Bekkevold og Rigmor Andersen Eide om bekjempelse av vår tids slaveri, jf. Dokument 8:91 S (2014–2015) Innst. 62 S (2015–2016).

Oppmodingsvedtaket er følgt opp. Justis- og beredskapsdepartementet har vurdert tilrådinga frå GRETA om endring av straffelova (2005) § 257 om menneskehandel, men ser ikkje grunnlag for å endre ordlyden. Strl. § 259 rammar den som bringar ein annan inn i slaveri eller driver med slavehandel eller transport av slavar eller personar bestemt for slavehandel. Samla er lovbestemmingane i samsvar med Konvensjonen om tiltak mot menneskehandel og andre internasjonale forpliktelser.

## Opphaldsløyve for offer for menneskehandel

Vedtak nr. 123, 7. desember 2015

«Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å gi mennesker, hvor det er sannsynliggjort at de er ofre for menneskehandel, oppholdstillatelse i Norge.»

Dokumenter som ligg til grunn for vedtaket er eit representantframlegg frå stortingsrepresentantane Kjell Ingolf Ropstad, Olaug V. Bollestad, Line Henriette Hjemdal, Geir Jørgen Bekkevold og Rigmor Andersen Eide om bekjempelse av vår tids slaveri, jf. Dokument 8: 91 S (2014–2015) og Innst. 62 S (2015–2016).

Offer for menneskehandel med høve for vern har rett til asyl i Noreg. Dersom søkaren ikkje oppfyller vilkåra for eit slikt opphaldsløyve, skal det vurderast å gi opphaldsløyve på bakgrunn av sterke menneskelege omsyn, og i saker der det ikkje er aktuelt å straffefølgje bakmenn. Jamfør omtalen om oppfølginga av oppmodingsvedtaket i Prop. 1 S (2017–2018) punkt 11 s. 365. Kommunal- og forvaltningskomiteen har i Innst. 16 S (2017–2018) merknader til oppfølginga av vedtaket.

Komitéfleirtalet uttaler at vedtaket inneber at det skal gjerast ei utgreiing av moglegheita for å gi offer for menneskehandel opphaldsløyve, òg der dei ikkje har krav på vern (asyl) og opphald i Noreg, og at dette ikkje er gjort trass i at det er utarbeidd ein ny handlingsplan. Oppmodingsvedtaket er under arbeid og vil bli følgt opp i tråd med fleirtalsmerknadene i Innst. 16 S (2017–2018).

## Lokale til sosial dumping

Vedtak nr. 130, 7. desember 2015

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre straffeloven slik at den som leier ut lokaler og forstår at lokalet blir brukt til sosial dumping eller utviser grov uaktsomhet i denne sammenheng, skal kunne straffes.»

Dokumenter som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Jenny Klinge og Per Olaf Lundteigen om endring av straffeloven slik at utleier kan holdes ansvarlig ved ulovlig virksomhet i lokaler som blir leid ut, jf. Dokument 8:117 S (2014–2015), Innst. 63 S (2015–2016). Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i Innst. 275 S (2017–2018) merka seg at oppfølginga har teke usedvanleg lang tid.

Justis- og beredskapsdepartementet tar sikte på å sende på høyring forslag til lovendringar for å følgje opp vedtaket i løpet av inneverande stortings sesjon.

## Religiøse ledere

Vedtak nr. 444, 12. januar 2016

«Religiøse ledere som gjennom sin virksomhet bidrar til å svekke integreringen, bør ikke få innvilget oppholdstillatelse.»

Dokumentet som ligg til grunn for vedtaket er eit representantforslag frå stortingsrepresentantane Jonas Gahr Støre, Trond Helleland, Harald T. Nesvik, Knut Arild Hareide, Marit Arnstad og Trine Skei Grande om et felles løft for god integrering, jf. Dokument 8: 37 S (2015–2016).

Vedtaket er til behandling i departementet med sikte på et eventuelt høringsnotat i løpet av våren 2019. I samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet utgreier Justis- og beredskapsdepartementet om og på kva måte det kan vera formålstenleg med særskilde tiltak i reglane om opphaldsløyve for å nå formålet bak vedtaket.

Gjennomføring av avhør av mistenkte under 16 år ved Statens barnehus.

Vedtak nr. 818, 8. juni 2016

«Stortinget ber regjeringen vurdere om avhør av barn og unge under 16 år som er mistenkt for seksuelle overgrep, skal gjennomføres ved Statens barnehus.»

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Kjell Ingolf Ropstad, Olaug V. Bollestad og Geir Jørgen Bekkevold om behandling av barn og unge som begår overgrep, jf. Dokument 8:55 S (2015–2016) og Innst. 349 S (2015–2016).

Det er fagleg gode argument for at avhør av barn under 16 år som er mistenkte for overgrep, skal gjennomførast ved Statens barnehus. Justis- og beredskapsdepartementet vil greie ut dei praktiske og økonomiske konsekvensane av ei slik endring. Oppmodingsvedtaket er til behandling, og regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte.

Tilsyn med drift av asylmottak

Vedtak nr. 921, 16. juni 2016

«Stortinget ber regjeringen etablere en uavhengig tilsynsordning for asylmottaksdrift.»

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, var Meld. St. 30 (2015–2016) og Innst. 399 S (2015–2016).

Storingsvedtaket om å etablere ei uavhengig tilsynsordning for mottaksdrift er til behandling hos Justis- og beredskapsdepartementet. Ei eventuell etablering av uavhengig tilsyn for asylmottak kan ha store økonomiske og administrative konsekvensar, og det er viktig at vedtaket er grundig utgreidd. Eit slikt arbeid vil ta noko tid, og dei førebelse utgreiingane til departementet tilseier at saka ikkje vil vere klar for gjennomføring i 2019. Departementet meiner ein derfor i staden bør ta stilling til eit eventuelt forslag om å etablere uavhengig tilsyn i budsjettet for 2020.

#### 1.8.4 Stortingssesjon 2016–2017

Evaluering av kriminalomsorga

Vedtak nr. 94, 2. desember 2016

«Stortinget ber regjeringen foreta en evaluering av kriminalomsorgen ut fra de mål som er

beskrevet i proposisjonen og de alternative modeller for organisering som har vært drøftet, samt en trenivåmodell. Samarbeidende instanser, frivillige organisasjoner, ansatte- og brukerorganisasjoner bør involveres i evalueringen.»

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er Innst. 80 L (2016–2017), jf. Prop. 105 L (2016–2017).

Justis- og beredskapsdepartementet mottok evalueringsrapporten frå Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2017. Rapporten er utarbeidd etter dei føringane Stortinget gav.

Oppmodingsvedtaket er følgt opp ved Difis evaluering. Departementet ga tidlegare i år Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) i oppdrag å gå gjennom forslaget til modell for organisering og levere ein ny gevinstrealiseringsplan basert på dei råda Difi gir. KDI leverte våren 2018 eit forslag til ny modell for organiseringa og ein gevinstrealiseringsplan.

Krenkingar av representantar frå andre statar

Vedtak nr. 96, 2. desember 2016

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endringer i straffeloven 2005 § 184 a.»

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Bård Vegar Solhjell, Audun Lysbakken, Heikki Eidsvoll Holmås og Snorre Serigstad Valen om opphevelse av straffeloven § 184 bokstav a vedrørende krenkelser av representanter fra andre stater, jf. Innst. 85 L (2016–2017) og Dokument 8:88 L (2015–2016).

Justis- og beredskapsdepartementet tar sikte på å sende på høyring forslag til lovendringar for å følgje opp vedtaket i løpet av inneverande stortingssesjon.

Personvern

Vedtak nr. 98, 2. desember 2016

«Stortinget ber regjeringen se på om dagens personopplysningslov er tilstrekkelig til å ivareta personvern på en best mulig måte, inkludert barn og unges personvern.»

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Trine Skei Grande og Iselin Nybø om å opprette en personvernkommissjon for justissektoren, jf. Innst. 79 S (2016–2017) og Dokument 8:94 S (2015–2016).

Justis- og beredskapsdepartementet fremma 23. mars 2018 proposisjon til Stortinget med forslag til ny personopplysningslov som gjennomfører EUs personvernforordning, og oppmoding om Stortingets førehandssamtykke til å innlemme forordninga i EØS-avtalen, sjå Prop. 56 LS (2017–2018). Gjennom forslaget til ny personopplysningslov er oppmodingsvedtaket følgt opp. Stortinget vedtok den nye lova 22. mai 2018 (første gongs behandling) og gav samstundes samtykke til å innlemme forordninga i EØS-avtalen. Regjeringa arbeider òg med å etablere ein personvernkommisjon.

Fri rettshjelp – gjennomgang av ordninga

Vedtak nr. 101, 2. desember 2016

*«Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av ordningen fri rettshjelp for å se om den bør utvides til flere områder, eller endres på andre måter, for å sikre at den blir mest mulig rettferdig, målrettet og effektiv.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er representantforslag frå stortingsrepresentant Une Aina Bastholm om å styrke ordninga med fri rettshjelp, jf. Dokument 8:97 S (2015–2016) og Innst. 74 S (2016–2017) frå justiskomiteen.

Vedtaket er sett i samband med vedtak nr. 874, 12. juni 2017 om forslag om fri rettshjelp på likestillings- og diskrimineringsområdet.

Regjeringa har komme til at det skal setjast ned eit utval for å greie ut om det skal gjerast større omprioriteringar og endringar i ordninga. Det er lagt vekt på at utvalet skal gjere ei grundig vurdering av økonomiske og administrative konsekvensar av forslaga sine. Vedtaket er følgt opp.

Tilbod tunge narkotikamisbrukere

Vedtak nr. 103, 2. desember 2016

*«Stortinget ber regjeringen om å komme til Stortinget på egnet måte med en vurdering av det samlede straffereaksjons- og behandlingstilbudet for tunge narkotikamisbrukere, og om innretningen av disse bør endres.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er Innst. 75 S (2016–2017), jf. Prop. 105 L (2016–2017). Regjeringa har valt eit offentleg utval som skal kome med forslag til gjennomføring av ei rusreform. Utvalet skal levere utgreiinga si innan utgangen av 2019. Regjeringa la i juni 2017 fram strate-

gien «Redusert tilbakefall til ny kriminalitet: Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021». Eit av tiltaka i strategien er å «Vurdere det samlede straffereaksjons- og behandlingstilbudet under straffegjennomføring for personer med rusproblemer eller avhengighet, og om innretningen av dette bør endres.» Frist for det tiltaket er sett til seinast innan 2020. Regjeringa vil kome tilbake til Stortinget på eigna måte.

Barnesaker i domstolane

Vedtak nr. 272, 16. desember 2016

*«Stortinget ber regjeringen om å styrke arbeidet med barnesaker i domstolene.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Prop. 1 S (2017–2017) og Innst. 6 S (2016–2017) frå justiskomiteen.

Regjeringa ønskjer ikkje å instruere domstolane i korleis dei skal prioritere mellom ulike saks-typar. Regjeringa er oppteken av at domstolane skal ha tilstrekkeleg kapasitet slik at Domstoladministrasjonen har rom til å prioritere barnesaker. Regjeringa følgjer opp vedtaket gjennom den generelle styrkinga av kapasiteten til domstolane. Det vises for øvrig til omtalen av Domstoladministrasjonens tiltak for å sikre god behandling av barnesakene i kategori 06.20. Vedtaket er med dette følgt opp.

Nedsettelsen av Særdomstolsutvalget var et ledd i arbeidet med å se på muligheter for å styrke arbeidet med barnesaker i domstolene. Utvalgets utredning har vært på høring og er til oppfølging i Barne- og likestillingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Det vises til omtale i kategori 06.20.

Korrupsjonsføresegnene i straffelova

Vedtak nr. 523, 23. mars 2017

*«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endring av straffeloven som innebærer at for overtredelser av straffelovens korrupsjonsbestemmelser kan foretaket også straffes når handlingen er utført av noen som gjennom sine forbindelser med selskapet må assosieres med det. Det må vurderes straffefrihet for selskap som har gjort det de kan for å forebygge korrupsjon.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Innst. 191 L (2016–2017) frå justiskomiteen om utvidet ansvar for selskapers ansvar for korrupsjonshandlinger.

Oppmodingsvedtaket er til behandling, og regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte. Justis- og beredskapsdepartementet har gitt ein fagperson i oppdrag å drøfte dei aktuelle spørsmåla og komme med forslag til lovendingar. Rapporten vil truleg bli send på høyring våren 2020.

Strategi mot internettrelaterte overgrep

Vedtak nr. 605, 25. april 2017

*«Stortinget ber regjeringen utvikle en egen strategi for å forebygge og bekjempe internettrelaterte overgrep, som sikrer økt kompetanse og betre verktøy i politiet.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Innst. 247 S (2016–2017) frå justiskomiteen *om Opptrappingsplan mot vold og overgrep* (2017–2021).

Det er satt i gang eit arbeid for å utarbeide ein strategi mot internettrelaterte overgrep mot barn. Justis- og beredskapsdepartementet koordinerer arbeidet. Regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte.

Statistikk over tilrettelagde avhøyr som fører til domfelling.

Vedtak nr. 613, 25. april 2017

*«Stortinget ber regjeringen arbeide med å forbedre tilgangen på relevant statistikk over hvor mange tilrettelagte avhør som medfører domfellelse.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er behandlinga av Prop. 12 S (2016–2017) Innst. 247 S (2016–2017).

Det er gitt eit oppdrag til Statistisk sentralbyrå for å gjennomføre eit forskingsoppdrag som gir større kunnskap om korleis det går med saker om vald og seksuelle overgrep mot barn, frå melding, gjennom alle ledd i straffesakskjeda og fram til eventuell dom. Oppdraget er krevjande fordi ulike delar av straffesakskjeda bruker ulike datasystem, og fordi sakene òg må følgjast gjennom fleire årgangar. Saker er ikkje nødvendigvis politimelde, etterforska, påtaleavgjorde eller domfelte innanfor ramma av éin og same årgang. Rapporten frå SSB er noko forseinka og vil liggje føre innan utgangen av 2018.

Import av seksuelle dukker

Vedtak nr. 621, 25. april 2017

*«Stortinget ber regjeringen utrede behovet for å tydeliggjøre straffeloven § 311 slik at import av seksuelle dukker fremstilt som barn blir kriminalisert.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Innst. 247 S (2016–2017) frå justiskomiteen *om Opptrappingsplan mot vold og overgrep* (2017–2021).

Justis- og beredskapsdepartementet har merka seg at Fredrikstad tingrett i ein rettskraftig straffedom frå 3. november 2017 avgjorde at kjøp av seksualiserte dukker blir ramma av straffelova § 311. Departementet meiner såleis at det på det noverande tidspunktet ikkje er nødvendig å endre lova. Oppmodingsvedtaket er dermed følgt opp.

Besøksforbod

Vedtak 622, 25. april 2017

*«Stortinget ber regjeringen evaluere besøksforbudet, herunder hvordan politiet følger opp brudd på besøksforbud.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Prop. 12 S (2016–2017) og Innst. 247 S (2016–2017) frå justiskomiteen *om Opptrappingsplan mot vold og overgrep* (2017–2021).

Evalueringa av ordninga med besøksforbod skal gjennomførast av Velferdsforskningsinstituttet NOVA, som ein del av forskingsprogrammet om vald i nære relasjonar. Verknaden av lova på tryggleiken til trusselutsette, politiet sin bruk av dette tiltaket og oppfølginga i brotsituasjonar skal kartleggjast. Evalueringa skal i tillegg omfatte ei vurdering av dagens registreringsmåtar i straffesaksregisteret til politiet (STRASAK). Evalueringa skal leggjast fram i ein NOVA-rapport og skal vere ferdigstilt i september 2018. Vedtaket er med dette følgt opp.

Omvendt valdsalarm

Vedtak nr. 623, 25. april 2017

*«Stortinget ber regjeringen etablere retningslinjer for politiets samarbeid med øvrige tjenester ved bruk av omvendt valdsalarm, og sikre at bruken av omvendt valdsalarm blir kraftig utvidet.»*



Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Prop. 12 S (2016–2017) og Innst. 247 S (2016–2017) frå justiskomiteen *om Opptrappingsplan mot vold og overgrep* (2017–2021).

Justis- og beredskapsdepartementet har bede Politidirektoratet om å utvikle retningslinjer for samarbeidet mellom politiet og dei andre tenestene ved bruk av omvend valdsalarm. Vedtaket er sett i samanheng med oppmodingsvedtaka 612, 8. juni 2015 og 630, 25. april 2017. Retningslinjene skal ferdigstillast innan 31. oktober 2018, og Kripos gjennomfører arbeidet. Vedtaket er med dette følgt opp.

Kode 6 (strengt fortruleg adresse)

*Vedtak nr. 624, 25. april 2017*

*«Stortinget ber regjeringen etablere retningslinjer for politiets bruk av kode 6 (strengt fortruleg adresse), inkludert samarbeid med øvrige tjenester.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Prop. 12 S (2016–2017) og Innst. 247 S (2016–2017) frå justiskomiteen *om Opptrappingsplan mot vold og overgrep* (2017–2021).

Justis- og beredskapsdepartementet har bede Politidirektoratet om å etablere retningslinjer for politiet sin bruk av kode 6 (strengt fortruleg adresse), inkludert samarbeid med dei andre tenestene. Retningslinjene vart ferdigstilte i mai 2018 og er tilgjengelege på politiet si kompetansedelingsplattform KO:DE. Vedtaket er med dette følgt opp.

Nedsetjing av partnardrapsutval

*Vedtak nr. 625, 25. april 2017*

*«Stortinget ber regjeringen nedsette en gruppe/kommisjon som skal gjennomgå et utvalg av partnerdrapsaker.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Prop. 12 S (2016–2017) og Innst. 247 S (2016–2017) frå justiskomiteen *om Opptrappingsplan mot vold og overgrep* (2017–2021).

Det skal setjast ned eit offentleg utval som skal greie ut spørsmål knytte til partnardrap, i løpet av 2018. Utvalet skal greie ut forhold som er rekna som viktige for å førebyggje desse drapa betre, bl.a. ved å kartleggje om offentlege myndigheiter kunne ha gjort meir, medrekna å identifisere risikofaktorar og handtere desse. Vedtaket er med dette følgt opp.

Rettstryggleik for barn som døyr plutselig og uventa

*Vedtak nr. 629, 25. april 2017, jf. Vedtak nr. 630, 8. juni 2015.*

*«Stortinget ber regjeringen om å vurdere om rettsikkerheten for barn som dør plutselig og uventet, er ivaretatt på en tilstrekkelig måte, eller om det bør vurderes ytterligere tiltak, og utrede muligheten for å innføre obligatorisk dødsundersøkelse ved plutselig og uventet død.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Kjell Ingolf Ropstad, Olaug V. Bollestad og Geir Jørgen Bekkevold *om tiltak for å bekjempe vold mot barn*, jf. Dokument 8:54 S (2014–2015) og Innst. 315 S (2014–2015). Nytt einslydande vedtak vart gjort i samband med behandlinga av Prop. 12 S (2016 – 2017) Innst. 247 S.

Jf. omtale under vedtak nr. 629, 25. april 2017. For å styrke rettstryggleiken til barn som døyr plutselig og uventa, vil det bli sett i gang eit arbeid for å greie ut bruk av romavlytting i saker med mistanke om at barn blir utsette for grov vald av omsorgspersonar. Per i dag er det ikkje heimel for å nytte romavlytting i desse sakene. Romavlytting vil kunne skaffe fram bevis som elles ikkje ville ha vore tilgjengelege, i form av diskusjonar i etterkant av avhøyr, fengsling, oppsøking av helsevesenet, på sjukehus o.a.

Ei eventuell innføring av obligatorisk dødsstadsundersøking ved plutselig og uventa barne-dødsfall vil utfordre både Grunnlova § 102 og EMK artikkel 8. Politiet har likevel ei obligatorisk plikt til å setje i gang etterforskning når barn døyr plutselig og uventa, med unntak der dødsårsaka openbert er naturleg.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Omvend valdsalarm ved brot på besøksforbod

*Vedtak nr. 630, 25. april 2017*

*«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å utvide muligheten til å ilegge omvendt valdsalarm til blant annet til tilfeller ved brudd på besøksforbud.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Innst. 247 S (2016–2017) frå justiskomiteen *om Opptrappingsplan mot vold og overgrep* (2017–2021).

Oppmodingsvedtaket er til behandling. Ei ekstern nordisk utgreiing om menneskerettslege rammer for kontakts- og opphaldsforbod vil ferdigstillast ved årsskiftet 2018/2019, og oppfølginga av vedtaket vil bli vurdert etter dette.

#### Besøksforbod

Vedtak nr. 631, 25. april 2017

*«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om å utvide muligheten til å ilegge besøksforbud utover ett år, og utrede muligheten for å ilegge besøksforbud med begrensninger til å bevege seg i et større geografisk område.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Innst. 247 S (2016–2017) frå justiskomiteen om *Opptrappingsplan mot vold og overgrep* (2017–2021).

Oppmodingsvedtaket er til behandling. Ei ekstern nordisk utgreiing om menneskerettslege rammer for kontakts- og opphaldsforbod vil ferdigstillast ved årsskiftet 2018/2019, og oppfølginga av vedtaket vil bli vurdert etter dette.

#### Au pair

Vedtak nr. 743, 2. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en lovendring som sikrer at familier ikke får motta au pair dersom en person i familien er ilagt straff, eller særreaksjon for forhold som kan føre til fengselsstraff, for handlinger mot en au pair.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er eit representantforslag frå stortingsrepresentantane Kirsti Bergstø og Karin Andersen om *avvikling av aupairordningen og strengere reaksjoner mot vertsfamilier som utnytter au pairer*, jf. Dokument 8: 54 S (2016–2017) og Innst. 305 S (2016–2017).

Oppmodingsvedtaket er til behandling. Regjeringa sende 29. mai 2018 på høyring eit framlegg til endring av utlendingslova, som fastset ein tilgang til å gi varig karantene for vertsfamiliar som utnyttar aupairar.

#### Au pair

Vedtak nr. 744, 2. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en lovendring for å sikre at vertsfamilier som grovt*

*eller gjentatte ganger bryter lover eller regler som skal beskytte au pairer, kan miste retten til å ha au pair for alltid.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er eit representantforslag frå stortingsrepresentantane Kirsti Bergstø og Karin Andersen om *avvikling av aupairordningen og strengere reaksjoner mot vertsfamilier som utnytter au pairer*, jf. Dokument 8: 54 S (2016–2017) og Innst. 305 S (2016–2017).

Oppmodingsvedtaket er til behandling. Regjeringa sende 29. mai 2018 på høyring eit framlegg til endring av utlendingslova, som fastset ein tilgang til å gi varig karantene for vertsfamiliar som utnyttar aupairar.

#### Fri rettshjelp

Vedtak nr. 874, 12. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen utrede forslag om fri rettshjelp med behovsprøving på likestillings- og diskrimineringsområdet.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Prop. 80 L (2016–2017) *Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)* og Innst. 388 L (2016–2017) frå familie- og kulturkomiteen.

Vedtaket er sett i samanheng med vedtak nr. 101 (2016–2017), 2. desember 2018.

#### EOS-kontrolllova

Vedtak nr. 879, 13. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen så snart som mulig komme med forslag til en endring i offentleglova § 5 tilsvarende § 16 fjerde ledd i forslag til EOS-kontrollloven.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Innst. 431 L (2016–2017) frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om *endringer i EOS-kontrollloven*.

Justis- og beredskapsdepartementet sende 4. juli 2018 på høyring eit utkast til endringar i offentleglova. Eitt av framlegga der er ei slik endring i offentleglova § 5 som Stortinget har bedt om. Departementet tek sikte på å fremje ein proposisjon om dette for Stortinget hausten 2018.

Noregs nasjonale institusjon for menneskerettar

Vedtak nr. 882, 13. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen gjennomgå anbefalingene i årsmeldingen for 2016 fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med hvordan anbefalingene er fulgt opp.»*

Dokumenta som ligg til grunn for saka, er årsmeldinga frå Noregs nasjonale institusjon for menneskerettar (NIM), jf. Dokument 6 (2016–2017) og Innst. 435 S (2016–2017).

Justis- og beredskapsdepartementet har gjennomgått tilrådingane i årsmeldinga frå Noregs nasjonale institusjon for menneskerettar. I programkategori 06.10 gir departementet ei generell vurdering av årsmeldinga og ein omtale av dei tre hovudområda omsorgstilbod for einslege mindreårige asylsøkarar, samane sin rett til sjøfiske og tilhøvet mellom Grunnlova § 102 og bruk av tvangsmiddel etter straffeprosesslova § 222 d og politilova § 17 d. Vedtaket er med dette følgt opp.

Hundelova

Vedtak nr. 885, 13. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en helhetlig gjennomgang av hundeloven av 2003 for å sikre at reglene om hundehold bygger på et godt og velfundert grunnlag.»*

Grunnlaget for vedtaket framgår av Dokument 8:71 S (2016–2017) om offentlig tryggleik og ansvarleg hundehald og Innst. 340 S (2016–2017).

Vedtaket er til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet. Regjeringa vil koma tilbake til Stortinget på eigna måte.

Innføring av tenestenummer i kriminalomsorga

Vedtak nr. 889, 13. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen informere Stortinget på egnet måte om regjeringens konklusjoner i saken om innføring av tjenestenummer for ansatte i kriminalomsorgen, senest høsten 2017.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er Innst. 413 S (2016–2017).

Ei partssamansett arbeidsgruppe nedsett av Kriminalomsorgsdirektoratet i 2017 gav tidlegare

i år si tilråding om å innføre ei løysing med bruk av tilsattenummer til å identifisere tilsette ved rapportskriving og som brukarnamn i kriminalomsorga sitt etatssystem. Kriminalomsorgsdirektoratet ønskjer å innføre ei ordning med tenestenummer og vurderer no moglege tekniske løysingar. Regjeringa vil kome tilbake til Stortinget på eigna måte så snart ordninga er teken i bruk.

Handlingsplan mot valdtekt

Vedtak nr. 923, 14. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringa leggje fram ein ny handlingsplan mot valdtekt.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Kjell Ingolf Ropstad, Anders Tryvand, Olaug V. Bollestad og Geir Jørgen Bekkevold om tiltak for å bekjempe valdtekt, jf. Dokument 8:127 S (2016–2017) og Innst. 342 S (2016–2017).

Regjeringa vil følgje opp vedtaket ved å leggje fram ein ny handlingsplan mot valdtekt. Handlingsplanen har satsingsområde kring førebyggjande tiltak, betre oppfølging av dei utsette og tiltak for å betre kvaliteten på etterforskinga og påtalearbeidet. Handlingsplanen blir utarbeidd av Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Regjeringa vil kome tilbake til Stortinget på eigna måte.

Oppfølging av utsette for valdtekt

Vedtak nr. 924, 14. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringa komme med tiltak som sikrar en meir samstemd oppfølging av valdtektsofre i møte med offentlige myndigheter, rettsapparat, politiet og helsevesenet.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Kjell Ingolf Ropstad, Anders Tryvand, Olaug V. Bollestad og Geir Jørgen Bekkevold om tiltak for å bekjempe valdtekt, jf. Dokument 8:127 S (2016–2017) og Innst. 342 S (2016–2017).

I 2017 vart det etablert Støttesenter for kriminalitetsutsette i kvart av dei tolv politidistrikta. Støttesentera gir offer for integritetskrenkande kriminalitet psykososial støtte, oppfølging, informasjon og rettleiing gjennom heile straffesakskjeda.

Sjå i tillegg omtalen under vedtak nr. 923, 14. juni 2017. Regjeringa vil kome tilbake til Stortinget på eigna måte

#### Overgrepsmottak

Vedtak nr. 925, 14. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringa sikre voldtektsføre over hele landet tilgang til voldtektsmottak, samt sikre full finansiering av valdtektsmottakene.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Kjell Ingolf Ropstad, Anders Tryvand, Olaug V. Bollestad og Geir Jørgen Bekkevold *om tiltak for å bekjempe voldtekt*, jf. Dokument 8:127 S (2016–2017) og Innst. 342 S (2016–2017).

Dei regionale helseføretaka har frå 1. januar 2016 eit sørge for-ansvar for tilbod til vaksne og barn utsatt for seksuelle overgrep, og har inngått avtaler om vidareføring av robuste kommunale overgrepsmottak. Helse Nord RHF skal sikre at tilbodet til samiske vaksne og barn utsatt for seksuelle overgrep er tilrettelagt samisk språk og kultur. Dei regionale helseføretaka rapporterer i 2018 at det er vaktberedskap i alle helseføretak/overgrepsmottak heile døgnet.

Sjå i tillegg omtalen under vedtak nr. 923, 14. juni 2017. Regjeringa vil kome tilbake til Stortinget på eigna måte.

#### Kompetanseheving – saker om valdtekt og overgrep

Vedtak nr. 926, 14. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringa iverksette fleire tiltak som sikrar kompetanseheving hos politiet og rettsapparatet når det gjelder saker om voldtekt og overgrep.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Kjell Ingolf Ropstad, Anders Tryvand, Olaug V. Bollestad og Geir Jørgen Bekkevold *om tiltak for å bekjempe voldtekt*, jf. Dokument 8:127 S (2016–2017) og Innst. 342 S (2016–2017).

Sjå omtalen under vedtak nr. 923, 14. juni 2017. Regjeringa vil kome tilbake til Stortinget på eigna måte.

#### Økt kompetanse på menneskehandel

Vedtak nr. 930, 14. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen sikre økt kompetanse på menneskehandel hos dem som representerer enslige mindreårige asylsøkere.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er Representantforslag om styrket innsats mot at barn unyttas i menneskehandel frå Rigmor Andersen Eide, Hans Fredrik Grøvan, Geir Jørgen Bekkevold og Kjell Ingolf Ropstad, jf. Dokument 8: 100 S (2016–2017) og Innst. 397 S (2016–2018).

Statens sivilrettsforvaltning (SRF) er i tildelingsbrevet for 2018 bedt om å sørje for at det gjennomførast nødvendig opplæring for representantar for einslege, mindreårige asylsøkarar, jf. utlendingslova § 98 b og vergemålsforskrifta § 5. Vedtaket er med dette følgt opp.

#### Sentral eining med ansvar for oppfølging av mindreårige offer for menneskehandel

Vedtak nr. 932, 14. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen opprette en sentral enhet med ansvar for oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel og veiledning til lokale barnevernkontor i saker hvor menneskehandel mistenkes.»*

Vedtaket vart gjort i samband med handsaminga av Dokument 8:100 S (2016–2017) *om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel*, jf. Innst 397 (2016–2017).

Som ei følgje av budsjettforliket mellom regjeringsspartia, Venstre og Kristeleg Folkeparti for 2018 vart det løyvd 5 mill. kroner over budsjettet til Justis- og beredskapsdepartementet til rettleiing og oppfølging av arbeidet med mindreårige offer. Dette skal bidra til god oppfølging av barna, forbetre samarbeidet mellom ulike instansar og ha ein rettleiande funksjon overfor lokalt barnevern og andre relevante etatar som mistenkjer menneskehandel, eller som har barn som er offer for menneskehandel, i sin kommune. Regjeringa foreslår for 2019 at løyvinga blir overført til Barne- og likestillingsdepartementet, som tek sikte på å opprette ein funksjon i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for oppfølging og rettleiing av barnevernet og andre relevante etatar. Vedtaket er med dette følgt opp.

Lovfesting av ansvaret for einslege, mindreårige asylsøklarar

Vedtak nr. 938, 14. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om lovfesting av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere, hvilken omsorg disse barna har krav på og hvilke krav som stilles til mottak med enslige mindreårige asylsøkere.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er representantforslag om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel fra Rigmor Andersen Eide, Hans Fredrik Grøvan, Geir Jørgen Bekkevold og Kjell Ingolf Ropstad, jf. Dokument 8: 100 S (2016–2017) og Innst. 397 S (2016–2017). Oppmodingsvedtaket er under behandling med sikte på et høringsnotat innen våren 2019.

Lagring av IP-data

Vedtak nr. 944, 15. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen utrede om det rettslige handlingsrommet for generell lagring av IP-adresser og relevant trafikkdata bør utvides, som et nødvendig virkemiddel i kampen mot kriminalitet, herunder overgrep mot barn. Utredningen må inkludere hvordan hensynet til personvern og internasjonale forpliktelser kan ivaretas.»*

Grunnlaget for vedtaket går fram av Dokument 8:126 S (2016–2017) om utvidet lagringsplikt av IP-adresser for å beskytte barn mot overgrep og Innst. 407 S (2016–2017).

Justis- og beredskapsdepartementet har sett i gang eit arbeid med å greie ut generell lagringsplikt for IP-adresser. I samband med dette må ein bl.a. vurdere om tiltaket kan gjennomførast innanfor ramma av Grunnlova og Noregs internasjonale forpliktingar. Departementet har for tida til vurdering om noko av det vidare utgreiingsarbeidet bør leggjast til personvernkommisjonen som skal etablerast, sjå vedtak nr. 588, 10. april 2018. Departementet forventar i eitkvart høve at utgreiingsarbeidet ikkje vil ferdigstillast i løpet av 2018.

Forsikringsordningane i bustadhandelen

Vedtak nr. 1035, 20. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen utrede en omlegging av forsikringsordningene i bolighandelen, der hovedprinsippet er at den som skal ha fordel av*

*utbetalingen (boligkjøper), også er den som velger forsikringsselskap, forsikringens dekningsområder og vilkår ut over minimumsvilkår.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Dokument 8:123 S (2016–2017) og Innst. 477 S (2016–2017) frå familie- og kulturkomiteen om tiltak for å styrke forbrukernes rettigheter i handel med bolig.

Regjeringa vil følgje opp vedtaket i samband med oppfølginga av NOU 2009: 6 *Tilstandsrapport ved salg av bolig*. Regjeringa tar sikte på ein proposisjon om denne saka i løpet av 2018.

Bustadkjøpars reklamasjonshøve

Vedtak nr. 1036, 20. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen om å fremme forslag for Stortinget som sikrer at kravet til vesentlighet ved reklamasjoner utformes slik at stigende priser på tomter og boliger ikke automatisk forringer boligkjøperes reklamasjonsmuligheter.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Dokument 8:123 S (2016–2017) og Innst. 477 S (2016–2017) frå familie- og kulturkomiteen om tiltak for å styrke forbrukernes rettigheter i handel med bolig.

Regjeringa vil følgje opp vedtaket i samband med oppfølginga av NOU 2009: 6 *Tilstandsrapport ved salg av bolig*. Regjeringa tar sikte på ein proposisjon om denne saka i løpet av 2018.

Tilstandsrapport ved bustadhandel

Vedtak nr. 1037, 20. juni 2017

*«Stortinget ber regjeringen vurdere insentiver i regelverket rundt bolighandelen som kan øke bruken av felles, standardiserte tilstandsrapporter ved bolighandelen, slik at selgeres og kjøperes forventninger avklares bedre i en tidlig fase og reklamasjoner kan unngås.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Dokument 8:123 S (2016–2017) og Innst. 477 S (2016–2017) frå familie- og kulturkomiteen om tiltak for å styrke forbrukernes rettigheter i handel med bolig.

Regjeringa vil følgje opp vedtaket i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2009: 6 *Tilstandsrapport ved salg av bolig*. Regjeringa tar sikte på ein proposisjon i løpet av 2018.

## Autorisasjonsordning for takstmenn

Vedtak nr. 1038, 20. juni 2017

«Stortinget ber regjeringen vurdere å innføre en autorisasjonsordning for takstmenn og sikre takstmannens uavhengighet, rolle og tillit i bolig-handelen og ved reklamasjoner.»

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Dokument 8:123 S (2016–2017) og Innst. 477 S (2016–2017) frå familie- og kulturkomiteen om tiltak for å styrke forbrukernes rettigheter i handel med bolig.

Regjeringa vil følgje opp vedtaket i samband med oppfølginga av NOU 2009: 6 *Tilstandsrapport ved salg av bolig*. Regjeringa tar sikte på ein proposisjon om denne saka i løpet av 2018. Ei oppfølging av utgreiinga vil òg omfatte vurderingar om takstmannens rolle i bustadomsetninga.

## Marknadsvurdering av takstmann

Vedtak nr. 1039, 20. juni 2017

«Stortinget ber regjeringen vurdere å gjeninnføre boligkjøpernes adgang til å få en markedsvurdering utført av takstmannen til støtte for sin kjøpsvurdering.»

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Dokument 8:123 S (2016–2017) og Innst. 477 S (2016–2017) frå familie- og kulturkomiteen om tiltak for å styrke forbrukernes rettigheter i handel med bolig.

Justis- og beredskapsdepartementet tar sikte på å følgje opp vedtaket i samarbeid med Finansdepartementet i samband med oppfølginga av NOU 2009: 6 *Tilstandsrapport ved salg av bolig*. Regjeringa tar sikte på ein proposisjon om denne saka i løpet av 2018.

## Bustadhandel – seljars rett til å utbetre manglar

Vedtak nr. 1042, 20. juni 2017

«Stortinget ber regjeringen vurdere å fjerne selgers rett til å utbetre mangler etter avhendingsloven § 4-10, og fremme forslag til Stortinget om dette.»

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Dokument 8:123 S (2016–2017) og Innst. 477 S (2016–2017) frå familie- og kulturkomiteen om til-

tak for å styrke forbrukernes rettigheter i handel med bolig.

Justis- og beredskapsdepartementet sende 6. november 2017 på høyring forslag om endring av avhendingslova § 4-10 for å følgje opp vedtaket.

## Omvend valdsalarm

Vedtak nr. 1043, 20. juni 2017

«Stortinget ber regjeringen utrede om omvendt valdsalarm bør kunne benyttes som et straffeprosessuelt virkemiddel, og rammene for slik bruk og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med eventuelle forslag om dette.»

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Lene Vågslid, Stine Renate Håheim, Lise Christoffersen, Sonja Mandt, Tove Karoline Knutsen, Christian Tynning Bjørnø og Kari Henriksen om å styrke oppfølgingen i reetableringsfasen for personer utsatt for vold i nære relasjonar, jf. Innst. 475 S (2016–2017) og Dokument 8:108 S (2016–2017).

Oppmodingsvedtaket er til behandling. Ei ekstern nordisk utgreiing om menneskerettslege rammer for kontakts- og opphaldsforbod vil ferdigstillast ved årsskiftet 2018/2019, og oppfølginga av vedtaket vil bli vurdert etter dette.

## Nærpolitireforma

Vedtak nr. 1126, 21. juni 2017

«Stortinget ber regjeringen sikre at det utarbeides et dokument slik det er beskrevet i Innst. 306 S (2014–2015), som et grunnlag for videre evaluering av sluttresultatet.»

Grunnlaget for vedtaket framgår av Dokument 8:149 S (2016–2017) om å sikre gjennomføringa av nærpolitireforma i tråd med Stortingets intensjoner og Innst. 491 S (2016–2017).

Vedtaket er følgt opp. Sjå omtalen av nærpolitireforma i pkt. 3 under Programkategori 06.40.

## Nærpolitireforma

Vedtak nr. 1127, 21. juni 2017

«Stortinget ber regjeringen sørge for at nærpolitireforma gjennomføres etter Stortingets intensjoner, jf. Innst. 306 S (2014–2015).»

Grunnlaget for vedtaket framgår av Dokument 8:149 S (2016–2017) *om å sikre gjennomføringen av nærpolitireformen i tråd med Stortingets intensjoner* og Innst. 491 S (2016–2017).

Vedtaket er følgt opp. Sjå omtalen av nærpolitireforma i pkt. 3 under Programkategori 06.40.

### 1.8.5 Stortingssesjon 2017–2018

Einsleige mindreårige asylsøkarar

Vedtak nr. 23, 14. november 2017

*«Stortinget ber regjeringen oppheve GI-02/2017 – Instruks om praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8 – enslige, mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år som kan henvises til internflukt.»*

Dokumentet som ligg til grunn for vedtaket, er eit representantframlegg frå stortingsrepresentantane Karin Andersen og Lars Haltbrekken om å iverksette umiddelbar stans i all assistert retur og tvangsretur av asylsøkere til Afghanistan frem til Stortinget har behandlet og gjort vedtak vedrørende Dokument 8: 47 S (2017–2018), jf. Dokument 8: 56 S (2017–2018).

Oppmodingsvedtaket er følgt opp gjennom Justis- og beredskapsdepartementets endring i utlendingsforskrifta § 8-8 22. januar 2018 og rundskriv G-03/2018 – *Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften §§ 8-8 og 8-8 a (oppholdstillatelse til enslige, mindreårige asylsøkere)*. I rundskrivet heiter det: «Forskriftsendringene og rundskrivet her erstatter departementets instruks GI-02/2017 – Instruks om praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8 – enslige, mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år som kan henvises til internflukt».

Einsleige mindreårige asylsøkarar

Vedtak nr. 24, 14. november 2017

*«Stortinget ber regjeringen så raskt som mulig sørge for at mangel på omsorgspersoner, nettverk og/eller ressurser til å etablere seg i internfluktområdet skal ha betydning ved vurderingen av om det for enslige mindreårige asylsøkere skal gis ordinær tillatelse etter utlendingsloven § 38.»*

Dokumentet som ligg til grunn for vedtaket, er eit representantforslag frå stortingsrepresentantane Karin Andersen og Lars Haltbrekken om å iverksette umiddelbar stans i all assistert retur og tvangsretur av asylsøkere til Afghanistan frem til Stortinget har behandlet og gjort vedtak vedrørende Dokument 8: 47 S (2017–2018), jf. Dokument 8: 56 S (2017–2018).

Oppmodingsvedtaket er følgt opp gjennom Justis- og beredskapsdepartementets endring i utlendingsforskrifta § 8-8 22. januar 2018 og rundskriv G-03/2018 – *Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften §§ 8-8 og 8-8 a (oppholdstillatelse til enslige, mindreårige asylsøkere)*.

Einsleige mindreårige asylsøkarar

Vedtak nr. 25, 14. november 2017

*«Stortinget ber regjeringen sørge for at alle saker med vedtak fra og med 1. oktober 2016 og frem til i dag, som gjelder enslige mindreårige asylsøkere som er henvist til internflukt og som har fått midlertidig opphold, blir vurdert på nytt. Instruks GI-02/2017 – Instruks om praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8 – enslige, mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år som kan henvises til internflukt, oppheves med virkning for vurderingen av disse sakene. Endringen, om at mangel på omsorgspersoner, nettverk og/eller ressurser til å etablere seg i internfluktområdet skal ha betydning ved vurderingen av om det for enslige mindreårige asylsøkere skal gis ordinær tillatelse etter utlendingsloven § 38, skal gis virkning for vurderingen av disse sakene.»*

Dokumentet som ligg til grunn for vedtaket, er eit representantforslag frå stortingsrepresentantane Karin Andersen og Lars Haltbrekken om å iverksette umiddelbar stans i all assistert retur og tvangsretur av asylsøkere til Afghanistan frem til Stortinget har behandlet og gjort vedtak vedrørende Dokument 8: 47 S (2017–2018), jf. Dokument 8: 56 S (2017–2018).

Oppmodingsvedtaket er følgt opp gjennom Justis- og beredskapsdepartementets fastsetjing av ny § 8-8 a i utlendingsforskrifta 22. januar 2018 og rundskriv G-03/2018 – *Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften §§ 8-8 og 8-8 a (oppholdstillatelse til enslige, mindreårige asylsøkere)*.

Einslege mindreårige asylsøkarar  
Vedtak nr. 26, 14. november 2017

*«Stortinget ber regjeringen sørge for at alle saker med vedtak fra og med 1. oktober 2016 og frem til i dag, som gjelder enslige mindreårige asylsøkere som er henvist til internflukt og som har fått midlertidig opphold, ikke effektueres før sakene er behandlet på nytt.»*

Dokumentet som ligg til grunn for vedtaket, er eit representantforslag frå stortingsrepresentantane Karin Andersen og Lars Haltbrekken om å iverksette umiddelbar stans i all assistert retur og tvangsretur av asylsøkere til Afghanistan frem til Stortinget har behandlet og gjort vedtak vedrørende Dokument 8: 47 S (2017–2018), jf. Dokument 8: 56 S (2017–2018).

Oppmodingsvedtaket er følgt opp gjennom Justis- og beredskapsdepartementets instruks 14. november 2017 til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda, jf. GI-16/2017 Instruks om å utsette iverksettingen av vedtak.

Offentleg salærsats for advokatar  
Vedtak nr. 46, 4. desember 2017

*«Stortinget ber regjeringen sikre forutsigbarhet til regulering av offentlig salærsats for advokater, blant annet ved at satsene i tilknytning til ordningen med fri retts hjelp og bistand i straffesaker samsvarer betre med lønns- og prisutviklingen.»*

Dokumentet som ligg til grunn for vedtaket, er Innst. 2 S (2017–2018) frå finanskomiteen.

Vedtaket er følgt opp. Forslaget til justering av salærsatsen, som blir lagt fram i Prop. 1 S kvart år, blir handtert i den ordinære budsjettprosessen. Regjeringa foreslår å auke salærsatsen frå 1 020 kroner til 1 040 kroner i timen, i tråd med prisveksten frå 2018 til 2019.

Ei tilsvarende prisjustering kvart år vil innebære ein utgiftsauke på rundt rekna 21,5 mill. kroner kvart år.

Verjemål

Vedtak nr. 59, 4. desember 2017

*«Stortinget ber regjeringen vurdere vergemålsordningen og foreslå andre måter å forvalte mid-*

*lene under ordningen på som kan gi en avkastning som bidrar til å opprettholde pengeverdien.»*

Dokumentet som ligg til grunn for vedtaket, er Innst. 2 S (2017–2018) frå Finanskomiteen.

Justis- og beredskapsdepartementet vurderer oppfølginga av vedtaket, og regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på egna måte.

Beredskapssenter på Taraldrud  
Vedtak nr. 61, 4. desember 2017

*«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med byggingen av nytt beredskapssenter på Taraldrud sørge for at beboere og naboer involveres i arbeidet med tilstrekkelige støydempende tiltak.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er Innst. 6 S (2017–2018). Vedtaket er følgt opp.

Det er utarbeidd detaljert kontrollplan for ytre miljø, som omfattar alle krav i Miljøoppfølgingsplanen og andre relevante krav i reguleringsplanen. Kontrollplanen omfattar til saman elleve punkt knytte til støy – fordelt på prosjekteringsfasen, anleggsfasen og driftsfasen. Departementet har, utover vertskommunen Ski, òg involvert høvesvis Oslo kommune og Oppegård kommune i oppfølginga av kontrollplanen. Det er lagt til grunn at desse kommunane representerer innbyggjarane sine, dvs. «beboere og naboer» i samsvaret med Stortingets føringar. Det blir halde kvar- talsvise samarbeidsmøte om saka.

Aktivitets- og rehabiliteringstilbod for innsette  
Vedtak nr. 67, 4. desember 2017

*«Stortinget ber regjeringen redegjøre for innsattes aktivitets- og rehabiliteringstilbud samt utviklingen i antall alvorlige hendelser som vold og trusler.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Innst. 6 S (2017–2018).

Vedtaket er følgt opp. Det blir vist til omtale av aktivitets- og rehabiliteringstilbodet for innsatte og utviklinga i mengda alvorlege hendingar som vald og truslar under programkategori 06.30.



## Diskriminering av transpersonar

Vedtak nr. 202, 12. desember 2017

*«Stortinget ber regjeringen vurdere å fremme forslag om å endre straffeloven § 185, slik at også transpersoner gis strafferettslig vern mot diskriminerende og hatefulle ytringer.»*

Dokumenter som ligg til grunn for vedtaket, er Prop. 1 S (2017–2018) og Innst. 14 S (2017–2018).

Oppmodingsvedtaket er til behandling. Justis- og beredskapsdepartementet sende 4. juli 2018 på høyring forslag til lovendringar for å følgje opp vedtaket.

## Konkurskarantene

Vedtak nr. 320, 15. desember 2017

*«Stortinget ber regjeringen sørge for at informasjon om konkurskarantene blir offentlig tilgjengelig, og vurdere om det er annen informasjon om lovbrudd som er relevant for næringsvirksomheten som bør gjøres offentlig tilgjengelig.»*

Dokumentet som ligg til grunn for vedtaket, er Innst. 15 S (2017–2018) frå finanskomiteen.

Justis- og beredskapsdepartementet vurderer behovet for lov- eller forskriftsendringar, og regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte. Det er ei rekkje lovbrut som kan vere relevante for næringsverksemd. Justis- og beredskapsdepartementet går likevel ut frå at det først og fremst er tap av rettar etter straffelova § 56 ein tek sikte på i oppmodingsvedtaket når det gjeld annan informasjon om lovbrut.

## Barnets beste i asylsaker

Vedtak nr. 420, 18. januar 2018

*«Stortinget ber regjeringen sikre at det gjøres en grundig, helhetlig og individuell vurdering av barnets beste i hver enkelt asylsak, og at disse vurderingene synliggjøres og begrunnes i vedtak, slik Barnekonvensjonen krever.»*

Dokumenter som ligg til grunn for vedtaket, er eit representantforslag frå stortingsrepresentantane Karin Andersen og Petter Eide om å innføre rime-lighetsvilkår for internflukt i utlendingsloven, sikre reelle barnefaglige vurderingar mv., jf. Dokument 8: 64 LS (2017–2018), og Innst. 68 S (2017–2018).

Oppmodingsvedtaket er følgt opp. Gjeldande reglar i utlendingslova og utlendingsforskrifta seier at omsynet til barns beste skal vere eit grunnleggjande omsyn i alle saker som gjeld barn. Det skal såleis gjerast ei individuell og heil vurdering i alle saker. Gjeldande reglar seier òg at desse vurderingane, og vektinga av dei motstridande opplysningane, skal gjerast synlege i dei skriftlege vedtaka som blir gjorde. For å sikre at dette blir særskilt følgt opp for einslege mindre-årige asylsøkarar som ligg an til å få mellombels opphaldsløyve som gjeld fram til fylte 18 år, endra Justis- og beredskapsdepartementet med verk-nad frå 1. februar 2018 utlendingsforskrifta § 8-8. Her heiter det at slikt mellombels opphaldsløyve skal vere forsvarleg ut frå omsynet til barnets beste.

## Våpeneigarar

Vedtak nr. 529, 8. mars 2018

*«Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan våpeneiere som rammes av forbudet mot enkelte typer halvautomatiske rifler, kan kompenseres.»*

Grunnlaget for vedtaket går fram av Prop. 165 L (2016–2017), Innst. 146 L (2017–2018) og Lovved-tak 34 (2017–2018).

Saken er til oppfølging i Justis- og beredskaps-departementet.

Regjeringa vil koma tilbake til Stortinget med ei vurdering av korleis våpeneigarar som vert ramma av forbudet kan kompenseras.

## Offentleggjing av krenkande bilete av andre

Vedtak nr. 532, 8. mars 2018

*«Stortinget ber regjeringen utarbeide et lovfor-slag som tydeliggjør at det er ulovlig uten sam-tykke å dele eller på annen måte offentliggjøre bilder av andre som har avslørende, nedverdi-gende eller krenkende karakter, og som eksplisitt forbyr hevnporno, samt vurdere behovet for end-ring i strafferammen for denne typen lovbrudd.»*

Dokumenter som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Jan Böhler, Lene Vågslid og Maria Aasen-Svens-rud om ny straffebestemmelse som tydeliggjør at det er ulovlig å dele eller offentliggjøre bilder som er avslørende, nedverdige eller krenkende for den eller de som avbildes og som øker strafferammen for

å spre denne typen bilder uten samtykke, jf. Dokument 8:79 S (2017–2018) og Innst. 139 S (2017–2018).

Justis- og beredskapsdepartementet sende 26. juni 2018 på høyring forslag til lovendringer for å følgje opp vedtaket.

#### Internering i barne- og familieinternat

Vedtak nr. 538, 15. mars 2018

*«Stortinget ber regjeringen sikre at barnefamilier kun skal interneres i egne barne- og familieinternat som er spesielt tilrettelagt for mindreårige, hvor de har tilgang til blant annet aktivitetstilbud, helsehjelp og rettshjelsptiltak. Det skal stilles klare krav til barne- og familieinternatets fysiske fasiliteter og innholdsmessige tilbud til mindreårige og familier som oppholder seg der. Barne- og familieinternatet skal ha barnefaglig kompetanse.»*

Grunnlaget for vedtaket går fram av Prop. 126 L (2016–2017) og Innst. 181 L (2017–2018).

Vedtaket er følgt opp. I 2017 vart det oppretta ei eining for internering av barnefamilier utanfor Trandum. Eininga held inntil vidare til i lokale på Haraldvangen. Eininga er spesielt tilrettelagt for barnefamilier, og har eit meir sivilt preg enn Trandum. Eksempelvis er det ingen synlege gjerder, og dei tilsette går ikkje i uniform. Vidare vert det lagt vekt på at dei som skal jobbe ved familieeininga har barnefagleg kompetanse.

#### Alternativ til fengsling av barn

Vedtak nr. 539, 15. mars 2018

*«Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag til flere alternativer til å fengsle barn i forbindelse med uttransportering etter utlendingsloven.»*

Grunnlaget for vedtaket går fram av Prop. 126 L (2016–2017) og Innst. 181 L (2017–2018).

Oppmodingsvedtaket er til behandling, og regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte.

#### Einsleige mindreårige asylsøkarar

Vedtak nr. 540, 15. mars 2018

*«Stortinget ber regjeringen sørge for at det snarest etableres reelle alternativer til frihetsberøvelse av enslige mindreårige asylsøkere, som ivaretar hensynet til barnets beste.»*

*røvelse av enslige mindreårige asylsøkere, som ivaretar hensynet til barnets beste.»*

Grunnlaget for vedtaket går fram av Prop. 126 L (2016–2017) og Innst. 181 L (2017–2018).

Oppmodingsvedtaket er til behandling, og regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte.

#### Tvangsreturnering av barnefamilier

Vedtak nr. 541, 15. mars 2018

*«Stortinget ber regjeringen utrede bruk av elektronisk kontroll (elektronisk fotlenke) som et alternativ til frihetsberøvelse som internering av barnefamilier som skal tvangsreturneres, slik at frihetsberøvelse av barnefamilier bare benyttes som en siste utvei når andre alternativer er utprøvd eller vurdert. Der myndighetene kommer til at frihetsberøvelse er nødvendig, etter å ha prøvd eller vurdert andre alternativer, skal frihetsberøvelsen skje på et eget barne- og familieinternat som er familie- og barnevennlig, og som ivaretar barnets behov. Det fremmes en sak for Stortinget snarest mulig.»*

Grunnlaget for vedtaket går fram av Prop. 126 L (2016–2017) og Innst. 181 L (2017–2018).

Vedtaket er til behandling i departementet. Politidirektoratet har fått i oppdrag å greie ut bruk av elektronisk kontroll som alternativ til fengsling av barnefamilier. Utgreiinga er ferdigstilt og skal sendast på offentlig høyring. Regjeringa vil koma tilbake til Stortinget på eigna måte.

#### Utvising og innreiseforbod – barn

Vedtak nr. 542, 15. mars 2018

*«Stortinget ber regjeringen utrede og fremme eventuelle forslag om endring av utlendingsloven som gjør det mulig for utlendingsforvaltningen å supplere bruk av utvisning og innreiseforbud med et bredere sett av reaksjonsformer når særlige forhold tilsier det, som hensynet til barns beste.»*

Grunnlaget for vedtaket går fram av Dokument 8:42 S (2017–2018) om andre reaksjonsformer enn utvisning og innreiseforbud ved brudd på utlendingsloven og Innst. 140 S (2017–2018).

Oppmodingsvedtaket er til behandling, og regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte.

## Styrking av lensmannskontor

Vedtak nr. 579, 5. april 2018

«Stortinget ber regjeringen sørge for en reell styrking av de lensmannskontorene som står igjen etter gjennomføringen av politireforma.»

Grunnlaget for vedtaket går fram av Dokument 8:10 S (2017–2018) om styrking av det lokale politiet og Innst. 143 S (2017–2018).

Vedtaket er fulgt opp. Det vises til omtalen av nærpolitireforma i pkt. 3 under Programkategori 06.40 for utgreiing om styrkinga av lensmannskontora i den nye strukturen.

## Tilstrekkeleg bemanning ved tenestestader

Vedtak nr. 580, 5. april 2018

«Stortinget ber regjeringen sikre at Stortingets føringer følges opp, og sikre at politiets tjenestesteder er tilstrekkelig bemannet til å kunne være aktivt til stede der folk er.»

Grunnlaget for vedtaket går fram av Dokument 8:10 S (2017–2018) om styrking av det lokale politiet og Innst. 143 S (2017–2018).

Vedtaket er fulgt opp. Departementet har i brev av 23. april 2018 bedt Politidirektoratet følgje opp Stortingets vedtak i samband med arbeidet med gjennomføringa av nærpolitireforma. Sjå omtale av nærpolitireforma i pkt. 3 under Programkategori 06.40 for utgreiing om korleis politiet er styrka.

## Ikkje legge ned soningsplassar

Vedtak nr. 581, 5. april 2018

«Stortinget ber regjeringen om at det ikke gjennomføres nedleggelse av soningsplasser eller soningstilbud på Vestlandet før Stortinget er forelagt konsekvensene ved en eventuell videreføring av driften, herunder avdeling Osterøy ved Bergen fengsel. For å sikre en bred utredning av konsekvensene, inkluderes avdeling Osterøy ved Bergen fengsel i den pågående KVVU-en for Kriminalomsorgens Region vest.»

Dokument som ligg til grunn for vedtaket, er Dokument 8:91 S (2017–2018) og Innst. 190 S (2017–2018).

Regjeringa viser til omtale i Prop. 85 S (2017–2018). Departementet har gitt Kriminalomsorgs-

direktoratet i oppdrag å gjennomføre ein KVVU for Vestlandet, som omfattar fylka Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Denne forventes kvalitetssikra i løpet av 2019. Regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte. Når det gjeld Bergen fengsel Osterøy avdeling, sjå oppfølging av vedtak nr. 1009, 15. juni 2018.

## Politiets arbeid med IKT-kriminalitet

Vedtak nr. 586, 10. april 2018

«Stortinget ber regjeringen legge fram en plan som synliggjør politiets arbeid med IKT-kriminalitet og hvordan dette skal finansieres.»

Grunnlaget for vedtaket går fram av Meld. St. 38 (2016–2017) IKT-sikkerhet – Et felles ansvar og Innst. 187 S (2017–2018).

Oppmodingsvedtaket er til behandling og regjeringa vil kome tilbake til Stortinget på eigna måte.

## Personvernkommissjon

Vedtak nr. 588, 10. april 2018

«Stortinget ber regjeringa sjå til at mandatet til den varsla personvernkommissjonen inkluderer eit særleg oppdrag om å vurdere stoda for personvernet til barn, og å kome med tiltak for å styrke dette.»

Dokument som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Abid Q. Raja, André N. Skjelstad, Carl-Erik Grimstad, Grunde Almeland, Jon Gunnes, Ketil Kjenseth, Terje Breivik, Trine Skei Grande om tiltak for å ivareta barns personvern, jf. Dokument 8:68 S (2017–2018) og Innst. 174 S (2017–2018).

Regjeringa arbeider med å etablere ein personvernkommissjon og vil ved utforminga av mandatet følgje opp vedtaket. Sjå òg vedtak nr. 98 (2016–2017).

## Valdsoffererstatning

Vedtak nr. 589, 23. april 2018

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2016: 9 komme tilbake til Stortinget med en vurdering av behovet for å endre regelverket slik at voldsoffererstatningsordningen omfatter voldsofre fra eldre saker.»

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Lene Vågsild, Jan Bøhler og Maria-Karine Aasen-Svensrud jf. Dokument 8:88 S (2017–2018) og Innst. 160 S (2017–2018) frå justiskomiteen.

Sjå samla svar under vedtak 590 under.

#### Valdsoffererstatning

Vedtak nr. 590, 23. april 2018

*«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2016: 9 sikre at voldsoffererstatningsordningen omfatter voldsofre fra eldre saker og gjenopptakessaker.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Lene Vågsild, Jan Bøhler og Maria-Karine Aasen-Svensrud jf. Dokument 8:88 S (2017–2018) og Innst. 160 S (2017–2018) frå justiskomiteen.

NOU 2016: 9 *Rettferdig og forutsigbar – volds-skadeerstatning* ligg til behandling i departementet. Departementet har gått gjennom utgreiinga og høyringsfråsegnene og arbeider med den vidare oppfølginga. Oppmodingsvedtaka gjelder eitt av mange tema departementet arbeider med. Arbeidet er tidkrevjande, og det er for tidleg å seie noko om når regjeringa vil komme tilbake til Stortinget med ei oppfølging av utgreiinga.

Valdsoffererstatningsutvalet har foreslått at dagens øvre grense for valdsoffererstatning skal gjelde alle nye søknader som blir sette fram. Førrelse anslag viser at det vil koste om lag 18 mill. kroner ekstra i året. Et forslag i tråd med oppmodingsvedtaka frå Stortinget vil bli vesentleg dyrare og blir nærmare greidd ut i samband med oppfølginga av NOU 2016: 9.

#### Diskriminering – kjønnsuttrykk

Vedtak nr. 698, 7. mai 2018

*«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å utvide straffelovens bestemmelser om hatefulle ytringer, hatkriminalitet og diskriminering slik at de også omfatter hatefulle ytringer som fremsettes, eller diskriminering som utøves, på grunn av en persons kjønnsuttrykk eller kjønnsidentitet.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane

Anette Trettebergstuen, Jan Bøhler, Kari Henriksen, Lene Vågslid, Masud Gharakhani, Maria Aasen-Svensrud om å inkludere *kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk i straffelovbestemmelsene om diskriminering og hatkriminalitet*, jf. Dokument 8: 109 S (2017–2018) og Innst. 238 S (2017–2018).

Oppmodingsvedtaket er til behandling. Justis- og beredskapsdepartementet sende 4. juli 2018 på høyring forslag til lovendringar for å følgje opp vedtaket.

#### Kjøp av seksuelle tenester

Vedtak nr. 699, 7. mai 2018

*«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endring av straffeloven som sikrer at forsøk på kjøp av seksuelle tjenester er straffbart.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er representantforslag frå stortingsrepresentantane Geir Jørgen Bekkevold, Jorunn Gleditsch Lossius, Knut Arild Hareide, Trude Brosvik om å sikre at forsøk på kjøp av seksuelle tjenester er straffbart, jf. Dokument 8:123 S (2017–2018) og Innst. 236 S (2017–2018).

Oppmodingsvedtaket er til behandling. Justis- og beredskapsdepartementet sende 25. mai 2018 på høyring forslag til lovendringar for å følgje opp vedtaket.

#### Totalberedskapskommisjon

Vedtak nr. 710, 22. mai 2018

*«Stortinget ber regjeringa vurdere å sette ned ein totalberedskapskommisjon når viktige reformarbeid i justissektoren er avslutta.»*

Grunnlaget for vedtaket går fram av Dokument 8:81 S (2017–2018) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jenny Klinge, Liv Signe Navarsete og Trygve Slagsvold Vedum om å sette ned en totalberedskapskommisjon* og Innst. 262 S (2017–2018).

Regjeringa etablerte i 2016 totalforsvarsprogrammet. Målet med programmet er bl.a. å vidareutvikle totalforsvaret. Programmet skal avsluttast i 2020, og regjeringa vil då vurdere korleis ein på best måte tek arbeidet med totalforsvaret vidare. Regjeringa vil ved det høvet vurdere om det er behov for ein totalberedskapskommisjon.

## Bustadhandel – forbrukarrettane

Vedtak nr. 727, 16. mai 2018

*«Stortinget ber regjeringen legge innstilling 477 S (2016–2017) til grunn for oppfølging av stortingsvedtakene 1035, 1036, 1037, 1038, 1039 og 1040, om tiltak for å styrke forbrukernes rettigheter i handel med bustad.»*

Dokumentet som ligg til grunn for vedtaket, er Innst. 275 S (2017–2018) frå kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. Meld. St. 7 (2017–2018).

Regjeringa vil leggje Innst. 477 S (2016–2017) frå familie- og kulturkomiteen til grunn i oppfølginga av stortingsvedtak 20. juni 2017 nr. 1035, 1036, 1037, 1038, 1039 og 1040.

## Inndraging av pass

Vedtak nr. 786, 29. mai 2018

*«Stortinget ber regjeringen sikre fortgang i det pågående arbeidet med å forenkle rutiner for inndragelse av pass i tilfeller der det er risiko for at barn etterlates i utlandet under uforsvarlige forhold.»*

Dokumentene som ligger til grunn for vedtaket er Dokument 8:118 S (2017–2018) og Innst. 260 S (2017–2018) fra Justiskomiteen om tiltak mot sosial kontroll og æresvold.

Lovforslag er sendt på høyring. Regjeringa kjem tilbake til Stortinget på eigna måte.

## Tiltak mot kjønnslemlesting

Vedtak nr. 787, 29. mai 2018

*«Stortinget ber regjeringen vurdere nye tiltak mot kjønnslemlestelse, herunder tydeliggjøre foreldrenes ansvar for å avverge og anmelde slike alvorlige straffbare forhold.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er Dokument 8:118 S (2017–2018) og Innst. 260 S (2017–2018) frå Justiskomiteen om tiltak mot sosial kontroll og æresvold.

Oppmodingsvedtaket er under behandling.

## Utanlandsopphald

Vedtak nr. 788, 29. mai 2018

*«Stortinget ber regjeringen foreslå tydeliggjøring av hjemler i straffeloven som holder foreldre ansvarlige dersom barn sendes på utenlandsopphold mot sin vilje.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er Dokument 8:118 S (2017–2018) og Innst. 260 S (2017–2018) frå Justiskomiteen om tiltak mot sosial kontroll og æresvold.

Oppmodingsvedtaket er under behandling.

## Tvangsekteskap

Vedtak nr. 789, 29. mai 2018

*«Stortinget ber regjeringen om å gjennomgå lovgivningen mot tvangsekteskap og vurdere om det vil være hensiktsmessig å forbedre og utvide den slik at straffeloven § 253 får en tilføyelse som klargjør og omtaler ordene «utilbørlig press» på en mer utfyllende og opplysende måte, og hvor det presises at når den reelle frivilligheten begrenses, kan dette alene gi straffskyld, uansett hvilke former den emosjonelle påvirkningen har.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er Dokument 8:118 S (2017–2018) og Innst. 260 S (2017–2018) frå Justiskomiteen om tiltak mot sosial kontroll og æresvold.

Oppmodingsvedtaket er under behandling.

## Ærbarhetsattestar og uskyldskontrollar

Vedtak nr. 790, 29. mai 2018

*«Stortinget ber regjeringen vurdere i hvilken grad dagens straffelovgivning rammer ærbarhetsattester og uskyldighetskontroller før inngåelse av ekteskap, og eventuelt fremme forslag om å utvide lovverket slik at kvinner gis tilstrekkelig lovbeskyttelse mot slike undersøkelser, også når dette skjer på andre måter enn ved hjelp av helsepersonell.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er Dokument 8:118 S (2017–2018) og Innst. 260 S (2017–2018) frå Justiskomiteen om tiltak mot sosial kontroll og æresvold.

Oppmodingsvedtaket er under behandling.

Avhoppere fra ekstreme miljøer  
Vedtak nr. 794, 29. mai 2018

*«Stortinget ber regjeringen sikre at støttetjenester er tilgjengelig for avhoppere fra ekstreme miljøer.»*

Dokumenter som ligg til grunn for vedtaket er Dokument 8:118 S (2017–2018) og Innst. 260 S (2017–2018) frå Justiskomiteen om tiltak mot sosial kontroll og æresvald.

Oppmødingsvedtaket er til behandling og regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte.

Eget lovverk for Statens barnehus  
Vedtak nr. 795, 29. mai 2018

*«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om et eget lovverk for Statens barnehus som sikrer ivaretagelse av hele mandatet til Statens barnehus.»*

Dokumenter som ligg til grunn for vedtaket er Dokument 8:140 (2017–2018) og Innst. 316 S (2017–2018).

Vedtaket er under behandling og regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte.

Organisatorisk plassering av Statens barnehus  
Vedtak nr 796, 29. mai 2018

*«Stortinget ber regjeringen om å vurdere Statens barnehus som egne enheter i en organisatorisk plassering i politidistriktene.»*

Dokumenter som ligg til grunn for vedtaket er Dokument 8:140 (2017–2018) og Innst. 316 S (2017–2018).

Vedtaket er under behandling og regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte.

Regelverk for taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett – vold og overgrep  
Vedtak nr. 798, 29. mai 2018

*«Stortinget ber regjeringen utrede, for så å fremme et lovforslag, for å revidere og samordne regelverket knyttet til taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett, herunder reglene om samarbeid mellom ulike tjenester og etater, samt*

*reglene om samtykke, slik at flere saker som gjelder vold og overgrep, vil kunne avdekkes og følges opp på en god måte.»*

Dokumenter som ligg til grunn for vedtaket er Dokument 8:140 (2017–2018) og Innst. 316 S (2017–2018).

Oppmødingsvedtaket er under behandling. Det er satt i gang eit arbeid med ei utgreiing som i eit heilskapleg perspektiv skal ta for seg temaet teieplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett innfor det offentlege. Arbeidet skal resultere i eit utkast til ein praktisk anlagt og autoritativ rettleiar som kan gi rettleiing på tvers av ulike sektorar, der det skal slåast tydeleg fast korleis regelverket om teieplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett skal forståast og praktiserast. Problem og utfordringar knytte til gjeldande regelverk skal også påpeikast, og om mogleg skal det skisserast forslag til korleis dette kan løysast. Ein heilt sentral faktor som låg til grunn for dette arbeidet, var arbeidet mot vald og andre overgrep som rammar barn og unge. Utgreiinga skal vere ferdigstilt i 2019. Regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte.

Punktbevæpning

Vedtak nr. 854, 11. juni 2018

*«Stortinget ber regjeringen årlig og på egnet måte holde Stortinget orientert om omfanget av politiets punktbevæpning.»*

Dokumenter som ligg til grunn for vedtaket, er Prop. 70 L (2017–2018) Endringer i politiloven mv. (tidsbegrenset bevæpning ved sårbare objekter – punktbevæpning) og Innst. 341 L (2017–2018).

Vedtaket er følgt opp, sjå omtale av samfunnstryggleik og beredskap i pkt. 5 under programkategori 06.40. Regjeringa vil orientere om omfanget av politiets punktvæpning i dei årlege budsjettproposisjonane.

«Mishandlingsbestemmelsen»

Vedtak nr. 856, 6. juni 2018

*«Stortinget ber regjeringen sikre at praksis i forvaltningen i saker angående utlendingsloven § 53 første ledd (mishandlingsbestemmelsen) er i tråd med lovgivers intensjon, og melde tilbake til Stortinget så raskt som mulig de vurderinger og eventuelle endringer som er gjort.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er Prop. 68 L (2017–2018) og Innst. 357 L (2017–2018).

Oppmodingsvedtaket er under behandling.

Aggressiv marknadsføring av forbrukslån

Vedtak nr. 875, 11. juni 2018

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget senest høsten 2018 med et forslag om å forby aggressiv marknadsføring av forbrukslån.»

Dokumentet som ligg til grunn for vedtaket, er Innst. 371 S (2017–2018).

Aggressiv marknadsføring av forbrukslån må reknast for å vere forbode etter dei alminnelige reglane i marknadsføringslova, jf. særleg forbodet mot «urimelig handelspraksis» i § 6. Oppmodingsvedtaket er dermed følgt opp.

Departementet vil likevel vurdere om det bør gjerast endringar i forskrift 5. april 2017 nr. 437 om marknadsføring av kreditt med sikte på ei innstramming av reglane. Det kan bl.a. vere aktuelt å vurdere eit forbod mot marknadsføring i sosiale medium og strengare reglar om tilleggsfordelar som er knytte til eit kredittprodukt. Slike forslag må eventuelt greiast ut nærmare og sendast på høyring. Kongen er med heimel i finansavtalelova § 46 og marknadsføringslova § 6 gitt fullmakt til å gi reglar om marknadsføring av forbrukslån i forskrift.

Menneskerettane til utviklingshemma - verjemål

Vedtak nr. 899, 12. juni 2018

«Stortinget ber regjeringen legge frem en Stortingsmelding om sikring av utviklingshemmedes menneskerettigheter der erfaringene med vergemålsloven gjennomgås og foreslå nødvendige lovendringer som sikrer den enkelte vergetrengendes medbestemmelse og rettssikkerhet.»

Dokumentet som ligg til grunn for vedtaket er Innst. 377 S (2017–2018).

Vedtaket er under behandling, og regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte. Departementet vurderer for tida korleis erfaringane med vergemålsloven skal bli gjennomgått, og vil i den forbindelse også vurdere eventuelle behov for lovendringar. Sjå elles omtalen av oppmodingsvedtak 894 i Prop. 1 S for Barne- og likestillingsdepartementet.

Utføring av DNA-analysar ved Rettsgenetisk senter

Vedtak nr. 916, 12. juni 2018

«Stortinget ber regjeringen så raskt som mulig legge til rette for at Rettsgenetisk senter (RGS) ved UiT Norges arktiske universitet kan utføre DNA-analyser for bruk i strafferettspleien.»

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Dokument 8:191 S (2017–2018) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Cecilie Myrseth, Olaug V. Bollestad, Torgeir Knag Fylkesnes, Sandra Borch, Martin Henriksen, Ingvild Kjerkol og Lene Vågslid om DNA- og sporanalyser ved Rettsgenetisk senter og Innst. 390 S (2017–2018).

Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har vore i dialog med sine verksemder om korleis vedtaket kan følgjast opp og kjem tilbake til Stortinget på eigna måte.

Organisering av Rettsgenetisk senter

Vedtak nr. 917, 12. juni 2018

«Stortinget ber regjeringen sørge for at Rettsgenetisk senter (RGS) forblir underlagt UiT Norges arktiske universitet, slik at dette blir et uavhengig fagmiljø, og at sammenhengen mellom forskning, utdanning og praktisk rettet analysearbeid blir ivaretatt.»

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Dokument 8:191 S (2017–2018) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Cecilie Myrseth, Olaug V. Bollestad, Torgeir Knag Fylkesnes, Sandra Borch, Martin Henriksen, Ingvild Kjerkol og Lene Vågslid om DNA- og sporanalyser ved Rettsgenetisk senter og Innst. 390 S (2017–2018).

Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har vore i dialog med sine verksemder om korleis vedtaket kan følgjast opp og kjem tilbake til Stortinget på eigna måte.

Utvikling av IKT-løysingar knytte til Rettsgenetiske tenester

Vedtak nr. 918, 12. juni 2018

«Stortinget ber regjeringen legge til rette for at man utvikler og utvider dagens tekniske IKT-løsninger, slik at politiet/Kripas kan kommunisere

*med flere leverandører av rettsgenetiske tjenester.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Dokument 8:191 S (2017–2018) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Cecilie Myrseth, Olaug V. Bollestad, Torgeir Knag Fylkesnes, Sandra Borch, Martin Henriksen, Ingvild Kjerkol og Lene Vågslid om DNA- og sporanalyser ved Rettsgenetisk senter* og Innst. 390 S (2017–2018).

Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har vore i dialog med sine verksemder om korleis vedtaket kan følgjast opp og kjem tilbake til Stortinget på eigna måte.

Krav om leveranse frå Rettsgenetisk senter

*Vedtak nr. 919, 12. juni 2018*

*«Stortinget ber regjeringen legge til rette for at Rettsgenetisk senter (RGS) kan levere fra 10 til 25 prosent av de analysene det er behov for.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Dokument 8:191 S (2017–2018) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Cecilie Myrseth, Olaug V. Bollestad, Torgeir Knag Fylkesnes, Sandra Borch, Martin Henriksen, Ingvild Kjerkol og Lene Vågslid om DNA- og sporanalyser ved Rettsgenetisk senter* og Innst. 390 S (2017–2018).

Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har vore i dialog med sine verksemder om korleis vedtaket kan følgjast opp og kjem tilbake til Stortinget på eigna måte.

Lokalisering av passkontor

*Vedtak nr. 1002, 15. juni 2018*

*«Stortinget ber regjeringen legge til rette for at minst 90 pst. av innbyggerne i hvert politidistrikt har maksimalt 45 minutters kjøretid til nærmeste passkontor, slik at servicetilbudet overfor publikum blir opprettholdt på en best mulig måte. Det kan gjøres unntak ved endelig beslutning knyttet til struktur og antall utstedelsessteder for pass der kvalitet og volum ikke tilfredsstiller internasjonale krav. Det må være et høyere antall utstedelsessteder enn i Politidirektoratets forslag.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Prop. 85 S (2017–2018) og Innst. 400 S (2017–2018).

Det blir vist til omtale av politiets forvaltningsoppgåver under pkt. 7 i programkategori 06.40. Regjeringa vil koma tilbake til Stortinget på eigna måte når endelig slutning er fatta.

Kapasitetsbehov ulike soningsformer

*Vedtak nr. 1008, 15. juni 2018*

*«Stortinget ber regjeringen på egnet måte orientere Stortinget om kapasitetsbehov på ulike soningsformer etter åpning av økt bruk av elektronisk soning. Arendal fengsel, Kleivgrend avdeling legges ikke ned før en slik orientering er gitt.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er Innst. 400 S (2017–2018).

Vedtaket er følgt opp. Sjå omtale av kapasitetsbehov på ulike soningsformer etter opning av auka bruk av elektronisk soning under programkategori 06.30.

Osterøy avdeling

*Vedtak nr. 1009, 15. juni 2018*

*«Stortinget ber regjeringen gå i dialog med utleier ved Osterøy fengsel om mulig forlengelse av leieavtalen basert på dagens leiebetingelser frem til KVU for Vestlandet er vurdert.»*

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket er Innst. 400 S (2017–2018).

Vedtaket er følgt opp. Departementet har gitt Kriminalomsorgsdirektoratet i oppdrag å gå i dialog med utleigar om mulig forlengelse av leieavtale. Etter ei samla vurdering av kostnader knytt til fortsatt drift av avdelinga og behov for plassar på lågare sikringsnivå, meiner Regjeringa at drifta ved Osterøy avdeling bør stansast når gjeldande leieavtale utløpar. Sjå nærare omtale under programkategori 06.30.

Bustadhandel – forbrukarrettane

*Vedtak nr. 1010, 15. juni 2018*

*«Stortinget ber regjeringen legge Dokument 8:123 S (2016–2017), Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Olav Syversen, Line Henriette Hjemdal, Hans Fredrik Grøvan, Kjell Ingolf Ropstad og Geir Sigbjørn Toskedal*



*om tiltak for å styrke forbrukernes rettigheter i handel med bolig, til grunn for oppfølgingen av stortingsvedtakene 1035, 1036, 1037, 1038, 1039 og 1040.»*

Dokumentet som ligg til grunn for vedtaket, er innstilling frå Finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2018, om tilleggsbevilgninger og

omprioriteringer i statsbudsjettet for 2018, og om skatter og avgifter i statsbudsjettet for 2018, jf. Innst. 400 S (2017–2018).

Regjeringa vil leggje Dokument 8: 123 S (2016–2017) til grunn for oppfølginga av stortingsvedtak 20. juni 2017 nr. 1035, 1036, 1037, 1038, 1039 og 1040.

## Utgifter fordelt på kapitler

					(i 1 000 kr)
Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
<b>Administrasjon</b>					
400	Justis- og beredskapsdepartementet	573 637	561 220	561 842	0,1
	<i>Sum kategori 06.10</i>	<i>573 637</i>	<i>561 220</i>	<i>561 842</i>	<i>0,1</i>
<b>Rettsvesen</b>					
61	Høyesterett	109 533	109 750	112 195	2,2
410	Domstolene	2 412 892	2 528 157	2 609 299	3,2
411	Domstoladministrasjonen	89 169			
414	Forliksråd og andre domsutgifter	255 219	266 203	266 576	0,1
	<i>Sum kategori 06.20</i>	<i>2 866 813</i>	<i>2 904 110</i>	<i>2 988 070</i>	<i>2,9</i>
<b>Kriminalomsorg</b>					
430	Kriminalomsorgen	4 887 074	4 882 809	4 778 527	-2,1
432	Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter	227 846	242 958	246 704	1,5
	<i>Sum kategori 06.30</i>	<i>5 114 920</i>	<i>5 125 767</i>	<i>5 025 231</i>	<i>-2,0</i>
<b>Politi og påtalemyndighet</b>					
440	Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten	17 593 829	18 421 259	19 709 159	7,0
442	Politi høgskolen	679 841	627 039	629 942	0,5
444	Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	911 192	861 215	890 983	3,5
445	Den høyere påtalemyndighet	243 062	252 753	259 057	2,5
446	Den militære påtalemyndighet	8 764	8 722	8 909	2,1
448	Grensekommisæreren	5 617	5 508	5 636	2,3
	<i>Sum kategori 06.40</i>	<i>19 442 305</i>	<i>20 176 496</i>	<i>21 503 686</i>	<i>6,6</i>

(i 1 000 kr)

Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
<b>Redningstjenesten, samfunns- sikkerhet og beredskap</b>					
451	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	806 799	771 624	774 460	0,4
452	Sentral krisehåndtering	26 857	25 836	26 398	2,2
453	Sivil klareringsmyndighet	8 538	31 722	31 927	0,6
454	Redningshelikoptertjenesten	1 497 700	3 201 095	3 785 162	18,2
455	Redningstjenesten	286 406	297 428	415 045	39,5
456	Nød- og beredskapskommunikasjon	957 137	607 288	627 043	3,3
	<i>Sum kategori 06.50</i>	<i>3 583 437</i>	<i>4 934 993</i>	<i>5 660 035</i>	<i>14,7</i>
<b>Andre virksomheter</b>					
460	Spesialenheten for politisaker	45 183	46 353	47 451	2,4
466	Særskilte straffesaksutgifter m.m.	1 118 985	1 166 441	1 183 838	1,5
467	Norsk Lovtidend	4 740	4 276	4 340	1,5
468	Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker	16 692	16 802	17 179	2,2
469	Vergemålsordningen	387 756	404 734	402 675	-0,5
	<i>Sum kategori 06.60</i>	<i>1 573 356</i>	<i>1 638 606</i>	<i>1 655 483</i>	<i>1,0</i>
<b>Fri rettshjelp, erstatninger, konfliktråd m.m.</b>					
470	Fri rettshjelp	660 190	741 888	662 141	-10,7
471	Statens erstatningsansvar og Stortingets rettferdsvederlagsordning	122 555	197 633	196 779	-0,4
472	Voldsoffererstatning og rådgiving for kriminalitetsofre	400 196			
473	Statens sivilrettsforvaltning	46 881	428 004	372 579	-12,9
474	Konfliktråd	124 112	149 501	171 216	14,5
475	Bobehandling	108 014	97 665	112 471	15,2
	<i>Sum kategori 06.70</i>	<i>1 461 948</i>	<i>1 614 691</i>	<i>1 515 186</i>	<i>-6,2</i>
<b>Svalbardbudsjettet</b>					
480	Svalbardbudsjettet	268 186	238 370	360 484	51,2
	<i>Sum kategori 06.80</i>	<i>268 186</i>	<i>238 370</i>	<i>360 484</i>	<i>51,2</i>
<b>Beskyttelse og innvandring</b>					
490	Utlendingsdirektoratet	3 744 816	2 680 182	2 014 612	-24,8
491	Utlendingsnemnda	324 837	316 088	297 952	-5,7
	<i>Sum kategori 06.90</i>	<i>4 069 653</i>	<i>2 996 270</i>	<i>2 312 564</i>	<i>-22,8</i>

(i 1 000 kr)					
Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
<b>Integrering og mangfold</b>					
495	Integrerings- og mangfolds- direktoratet	265 675	241 314		-100,0
496	Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere	15 758 484	15 008 218		-100,0
497	Opplæring i norsk og samfunns- kunnskap for voksne innvandrere	2 403 486	2 073 888		-100,0
	<i>Sum kategori 06.95</i>	<i>18 427 645</i>	<i>17 323 420</i>		<i>-100,0</i>
	<i>Sum utgifter</i>	<i>57 381 900</i>	<i>57 513 943</i>	<i>41 582 581</i>	<i>-27,7</i>

### Inntekter fordelt på kapitler

(i 1 000 kr)					
Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
<b>Administrasjon</b>					
3400	Justis- og beredskapsdepartementet	10 115	6 596	5 483	-16,9
	<i>Sum kategori 06.10</i>	<i>10 115</i>	<i>6 596</i>	<i>5 483</i>	<i>-16,9</i>
<b>Rettsvesen</b>					
3410	Domstolene	340 546	416 273	288 551	-30,7
3411	Domstoladministrasjonen	5 272			
	<i>Sum kategori 06.20</i>	<i>345 818</i>	<i>416 273</i>	<i>288 551</i>	<i>-30,7</i>
<b>Kriminalomsorg</b>					
3430	Kriminalomsorgen	116 279	114 876	117 615	2,4
3432	Kriminalomsorgens høyskole og utdanningscenter	2 976	1 033	1 058	2,4
	<i>Sum kategori 06.30</i>	<i>119 255</i>	<i>115 909</i>	<i>118 673</i>	<i>2,4</i>
<b>Politi og påtalemyndighet</b>					
3440	Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten	1 931 937	1 729 733	2 089 376	20,8
3442	Politi høyskolen	47 627	34 330	35 150	2,4
3444	Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	28 910	14 500	20 000	37,9
3445	Den høyere påtalemyndighet			3 000	
	<i>Sum kategori 06.40</i>	<i>2 008 474</i>	<i>1 778 563</i>	<i>2 147 526</i>	<i>20,7</i>

(i 1 000 kr)

Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
<b>Redningstjenesten, samfunns- sikkerhet og beredskap</b>					
3451	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	183 169	175 265	179 458	2,4
3454	Redningshelikoptertjenesten	25 197	25 877	26 627	2,9
3455	Redningstjenesten	458			
3456	Nød- og beredskapskommunikasjon	489 724	485 221	493 879	1,8
	<i>Sum kategori 06.50</i>	<i>698 548</i>	<i>686 363</i>	<i>699 964</i>	<i>2,0</i>
<b>Andre virksomheter</b>					
3469	Vergemålsordningen	9 177	9 360	4 183	-55,3
	<i>Sum kategori 06.60</i>	<i>9 177</i>	<i>9 360</i>	<i>4 183</i>	<i>-55,3</i>
<b>Fri rettshjelp, erstatninger, konfliktråd m.m.</b>					
3470	Fri rettshjelp	4 508	3 948	9 180	132,5
3473	Statens sivilrettsforvaltning	271	5	5	0,0
3474	Konfliktråd	1 531	681	701	2,9
	<i>Sum kategori 06.70</i>	<i>6 310</i>	<i>4 634</i>	<i>9 886</i>	<i>113,3</i>
<b>Beskyttelse og innvandring</b>					
3490	Utlendingsdirektoratet	742 334	858 131	391 102	-54,4
	<i>Sum kategori 06.90</i>	<i>742 334</i>	<i>858 131</i>	<i>391 102</i>	<i>-54,4</i>
<b>Integrering og mangfold</b>					
3495	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	2 011			
3496	Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere	275 146	321 241		-100,0
3497	Opplæring i norsk og samfunns- kunnskap for voksne innvandrere	36 750	50 505		-100,0
	<i>Sum kategori 06.95</i>	<i>313 907</i>	<i>371 746</i>		<i>-100,0</i>
	<i>Sum inntekter</i>	<i>4 253 938</i>	<i>4 247 575</i>	<i>3 665 368</i>	<i>-13,7</i>

*Del II*  
*Nærmere om budsjettforslaget*



## 2 Nærmere om budsjettforslaget

### Programområde 06 Justissektoren Programkategori 06.10 Administrasjon

Utgifter under programkategori 06.10 fordelt på postgrupper

(i 1 000 kr)

Post-gr.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
01–25	Driftsutgifter	529 714	512 326	494 658	-3,4
50–59	Overføringer til andre statsregnskaper	22 784	24 956	42 551	70,5
70–89	Overføringer til private	21 139	23 938	24 633	2,9
	Sum kategori 06.10	573 637	561 220	561 842	0,1

Utgifter under programkategori 06.10 fordelt på kapitler

(i 1 000 kr)

Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
400	Justis- og beredskapsdepartementet	573 637	561 220	561 842	0,1
	Sum kategori 06.10	573 637	561 220	561 842	0,1

#### Innleiing

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for rettsvesenet, kriminalomsorga, politi- og påtalemakta, redningstenesta, samfunnstryggleik og beredskap, utlendingsforvaltinga m.m. Justis- og beredskapsdepartementet er samordningsdepartement for norsk politikk i polarområda og for Svalbardbudsjettet. Justis- og beredskapsdepartementet har eit særleg ansvar for å medverke til eit oversiktleg lovverk med samanheng og god lovstruktur. Alle lovforslag utanom for skattelover skal leggast fram for Justis- og beredskapsdepartementet for lovt teknisk gjennomgang. Justis- og beredskapsdepartementet gir òg råd til andre departement om lovarbeid.

Omtale av oppmodingsvedtak nr. 882, 13 juni 2017 – Noregs nasjonale institusjon for menneskerettar (NIM)

Departementet legg til grunn at NIM ut frå årsmeldinga, og ut frå kva NIM meiner er formålstenleg, har kontakt med det ansvarlege departementet om korleis dei ulike tilrådingane i årsmeldinga bør følgjast opp. Departementet har merka seg at justiskomiteen i premissane for oppmodingsvedtak nr. 882 ikkje har meint å ta stilling til innhaldet i kvar enkelt konklusjon eller tilråding frå NIM, jf. Innst. 435 S (2016–2017) s. 2. Ut frå dette oppfattar Justis- og beredskapsdepartementet det slik at Stortinget i oppmodinga først og fremst ønskjer at regjeringa generelt gjer greie for korleis departementa arbeider med å følgje opp tilrådingane frå NIM. Det kan òg vere eit spørsmål kva som er for-

målstenlege rutinar for å følgje opp årsmeldinga ved seinare høve.

Etter lov 22. mai 2015 nr. 33 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 3 første ledd bokstav a skal NIM «bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å ... overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, herunder legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles», og etter bokstav b skal NIM «rådgi Stortinget, regjeringen, Sameetinget og andre offentlige organer og private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene». Dei ansvarlege departementa vil ha som rutine å gjennomgå tilrådingane i NIMs årsmelding. Råda frå NIM vil generelt vere viktige og velkomne innspel når departementa og regjeringa tek stilling til kva som bør gjerast vidare på eit saksområde. Erfaringa så langt er at tilrådingane i årsmeldinga er av noko ulik karakter, t.d. gjennom kor konkret eller generelt dei er utforma, kor sterkt dei uttrykkjer at det er rettsleg påkravd å gjere noko bestemt, kva for eit nærmare grunnlag tilrådinga byggjer på, og meir til. Ut frå dette må det i kvart enkelt tilfelle vurderast korleis og på kva tidspunkt tilrådingane bør følgjast opp. Ut frå erfaringa så langt bør ein, slik departementet ser det, ikkje leggje opp til at departementa rutinemessig som følgje av stortingsbehandlinga av årsmeldinga skal rapportere til Stortinget om kvar enkelt tilråding frå NIM. Stortinget vil sjølvsagt kunne velje kva enkeltsaker det meiner er viktig å behandle særskilt, t.d. fordi NIM meiner at oppfølginga frå departementa ikkje har vore god nok. Dette vil svare godt til opplegget for behandlinga av årsmeldinga frå Sivilombodsmannen.

Årsmeldinga til NIM for 2016 inneheld 37 tilrådingar. Tre område blir omtalte særskilt i egne rapportar: omsorg for einslege mindreårige asylsøkarar, sjøsamanes rett til sjøfiske og bruk av tvangsmiddel etter straffeprosessloven § 222 d og politilova § 17 d. Ut frå det som er sagt over, og i lys av at NIM har valt å gi desse områda ei grundigare vurdering, ser regjeringa det som naturleg å gå noko nærmare inn på korleis desse områda blir behandla.

Einslege mindreårige asylsøkarar

Tilråding frå NIM:

«Norske myndigheter må gi enslige mindreårige asylsøkere over 15 år et omsorgstilbud som både kvalitativt og rettmessig er likeverdig det tilbudet som gis til enslige min-

dreårige asylsøkere under 15 år og øvrige barnevernsbarn.

En eventuell ny lov om omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år må gi enslige mindreårige asylsøkere et likeverdig tilbud som øvrige barnevernsbarn.»

Regjeringa har dei siste åra sett i verk ei rekkje tiltak for å sikre at einslege mindreårige i mottak får eit forsvarleg omsorgstilbod.

I 2016 fekk Utlendingsdirektoratet (UDI) ei løyving på om lag 50 mill. kroner ekstra per år til høgare bemanning og barnefagleg kompetanse i mottak for einslege mindreårige over 15 år. Denne løyvinga har bidratt til at UDI har oppnådd høgare tettleik av profesjonelle omsorgsarbeidarar på mottaka. UDI vurderer at den styrkte bemanninga har bidratt til betre omsorg for barna. Dei einslege mindreårige i mottak har fått eit styrkt omsorgstilbod i form av tettare oppfølging, betre omsorg og eit meir meningsfylt tilvære.

For å forbetre situasjonen vidare for einslege mindreårige i mottak har UDI intensivert samarbeidet med etatane og sektormyndighetene innanfor særleg helse og barnevern. UDI har òg henta inn kunnskap om korleis dei kan skjøtte omsorgsansvaret for einslege mindreårige i mottak best mogleg innanfor sine rammer.

Regjeringa har òg hatt ein brei prosess for å finne andre eigna tiltak for einslege mindreårige i mottak. Dette resulterte i ei samla pakke med sju tiltak som regjeringa vurderte at ville bidra til ein betre situasjon for einslege mindreårige i mottak. Eitt av tiltaka som kan trekkjast fram, er avgjerda om å busetje einslege mindreårige med avgrensa løyve før identiteten er dokumentert ved første vedtak, utan å vente på fornying av løyvet.

Endeleg viser regjeringa til Stortingets vedtak nr. 938 av 14. juni 2017, der Stortinget ber regjeringa «fremme forslag om lovfesting av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere, hvilken omsorg disse barna har krav på og hvilke krav som stilles til mottak med enslige mindreårige asylsøkere». Stortingsvedtaket er no til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.

Sjøsamane sin rett til sjøfiske

Tilråding frå NIM:

«Sjøsamenes rett til fiske som en del av deres kulturutøvelse og basert på deres historiske fiske, bør lovfestes. Det samme gjelder retten til en positiv forskjellsbehandling ved tildeling av kvoter og tilsvarende, hvis dette er nødven-



dig for ivaretagelsen av sjøsamenes materielle kulturgrunnlag.

Sjøsamenes rett til deltakelse i bruk, styring og forvaltning av sitt materielle kulturgrunnlag må sikres bedre i lovverket enn hva som er tilfellet i dag for at Norge skal oppfylle sine internasjonale forpliktelser.

Lovgivningen må sikre at inngrep som kan innvirke på sjøsamenes materielle kulturgrunnlag blir tilstrekkelig utredet.»

I samband med behandlinga av Finnmarkslova i juni 2005 gjorde Stortinget eit oppmodingsvedtak der dei bad regjeringa om ei utgreiing av «samer og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark». På denne bakgrunnen vart kystfiskeutvalet for Finnmark oppnemnt ved kongeleg resolusjon 30. juni 2006. Kystfiskeutvalet la fram ei samrøystes tilråding i februar 2008.

I mai 2011 kom den dåverande fiskeri- og kystministeren og Sametingsrådet til semje om eit sett med tiltak og lovendingar i oppfølginga av kystfiskeutvalet for Finnmark. Det vart i Prop. 70 L (2011–2012) lovfesta ein rett til å fiske, på visse vilkåra, for alle som bur i Finnmark, Nord-Troms og andre område i Troms og Nordland som har hatt sjøsamisk busetjing over ei viss tid. Departementet tydeleggjorde samstundes dei folkerettslege forpliktingane gjennom ei ny føresegn i deltakerlova § 1 a og i havressurslova § 11 sjette ledd. Ein ny § 8 b i havressurslova opna for å opprette ei fjordfiskerinemnd, som vart oppretta i 2014. Vidare blir det kvart år sett av eit tilleggskvantum av torsk til open gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei i Finnmark, Nord-Troms og dei områda i resten av Troms og Nordland med sjøsamisk innslag.

Departementet opna òg opp for at krav om å erkjenne eksisterande rettar til fiskeplassar kan leggjast fram for Finnmarkskommisjonen.

Basert på det som er nemnt, vart det vurdert slik at sjøsamane sin rett til deltaking i bruk, styring og forvaltning av sitt materielle kulturgrunnlag er sikra i lovverket. Dette er drøfta i proposisjonen. Det er derfor ikkje aktuelt med nye tiltak på dette området.

Bruk av tvangsmiddel etter straffeprosesslova § 222 d og politilova § 17 d

Tilråding frå NIM:

«Regjeringa bør utrede i hvilken utstrekning tvangsmiddelbruk i medhold av straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d er fore-

nelig med Grunnloven § 102 andre punktum. Man bør vurdere å suspendere adgangen til tvangsmiddelbruken inntil Stortinget har tatt stilling til grunnlovsspørsmålet.

Det er behov for en helhetlig gjennomgang og evaluering av de metoder politiet og forsvarret har til disposisjon for å bekjempe terrorisme og andre alvorlige trusler.»

Straffeprosesslova § 222 d gir politiet, som ledd i etterforskinga, høve til å nytte dei ulike skjulte politimetodane i straffeprosesslova, medrekna ransaking, avlesing av data og avlytting av rom, for å avverje nærmare nemnde alvorlege straffbare handlingar. Etter politilova § 17 d har politiet tilgang til dei same tvangsmidla, med unntak av romavlytting, for å førebyggje nokre få svært alvorlege straffbare handlingar, bl.a. terrorhandlingar og brot mot rikstryggleiken.

Tilrådinga frå NIM byggjer bl.a. på at dei meiner at den forståinga av unntaket i Grunnlova § 102 andre ledd som ligg til grunn for dei nemnde føresegnene, ikkje er haldbar, sjå Prop. 68 L (2016–2017) punkt 5.1. Her uttalar departementet bl.a. at «det av begrepet «kriminelle tilfeller» ikke [kan] utledes et krav om at et lovbrudd må være begått». Samstundes understrekar departementet at «adgangen til å foreta inngrep i hjemmet for å forhindre fremtidig kriminalitet ikke er ubegrenset. Det kan på bakgrunn av ordlyden og de hensyn som ligger til grunn for forbudet mot husransakelse, være grunn til å oppstille et generelt krav om at det må foreligge konkret informasjon som tilsier at det vil bli begått en kriminell handling i ikke alt for fjern fremtid».

Departementet har merka seg at NIM har ei anna forståing av korleis ein skal forstå dette unntaket. Den same forståinga la òg fleirtalet i NOU 2009: 15 til grunn. Departementets oppfatning er at dei ulike syna på korleis Grunnlova § 102 skal tolkast på dette punktet, kjem av at ein har vurdert dei relevante rettskjeldene ulikt, ikkje at departementets vurdering byggjer på mangelfullt kunnskapsgrunnlag, slik rapporten frå NIM indikerer. Departementet vil i samband med dette understreke at ein har merka seg merknadene i innstillinga frå kontroll- og konstitusjonskomiteen (Innst. 186 S (2013–2014)), som NIM i rapporten på side 118 påpeikar at departementet ikkje har sett. Departementet har eit anna syn enn NIM på i kva grad ein av desse merknadene kan utleie eit bestemt syn på om unntaket i Grunnlova § 102 andre ledd forbyr husransaking for å avverje framtidige kriminelle handlingar med mindre det er allereie er gjort noko straffbart.

Departementet har ikkje funne grunn til å følge tilrådinga frå NIM om å suspendere bruken av tvangsmiddel etter straffeprosesslova § 222 d og politilova § 17 d. Det kan i den samanhangen nemnast at Riksadvokaten i brev av 19. mai 2017 til statsadvokatane, Kripos og POD («om årsmelding 2016 fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter – særlig om betydningen av grunnloven § 102 for adgangen til avvergende metodebruk») skriv at «[d]et antas at i de fleste saker hvor § 222 d i dag anvendes som hjemmelsgrunnlag for bruk av 'hemmelig' ransaking eller romavlytting i private hjem, er det rimelig grunn til å tro at det allerede er begått eller begås en straffbar handling som har sammenheng med den potensielle alvorlige kriminelle handling som søkes avverget». Det er såleis først og fremst bruken av metodar som ransaking, innbrot og avlesing av data etter politilova § 17 d som, om ein legg til grunn NIMs forståing av uttrykket «i kriminelle tilfelle» i Grunnlova § 102 andre ledd, står i eit spenningsforhold til Grunnlova.

Departementet finn òg grunn til å understreke at det er ein føresetnad at påtalemakta og politiet i kvart enkelt tilfelle vurderer om bruken av skjulte metodar skjer innanfor rammene av Grunnlova. Dessutan kan dei ulike metodane som straffeprosesslova og politilova gir heimel til, berre nyttast om domstolen tillét det. Dei må òg vurdere om inngrepet er tillate etter Grunnlova. I tillegg blir metodebruken til Politiets tryggingsteneste etterkontrollert av EOS-utvalet. Departementet er ikkje kjent med at domstolane har teke avgjerder der forholdet mellom dei nemnde føresegnene og Grunnlova § 102 har blitt sette på spissen.

Departementet er samstundes samde med NIM i at det er god grunn til å gjennomgå og evaluere dei metodane politiet kan ta i bruk for å kjempe mot terrorisme. Det følgjer av regjeringsplattforma at regjeringa vil setje ned eit offentleg utval som skal evaluere dagens politimetodar. Departementet vil komme tilbake til mandatet til

og samansetninga av eit slikt utval ved eit anna høve. Det vil vere naturleg at ein i ei slik evaluering ber utvalet evaluere politiets metodebruk etter straffeprosesslova § 222 d og politilova § 17 d, irekna om metodebruken er i samsvar med Grunnlova § 102. Vidare vil utvalet òg sjå nærmare på metodebruken til politiet i samband med oppfølginga av NOU 2016: 24 om ny straffeprosesslov.

Det er politiet som har som oppgåve å handtere terrortruslar og andre alvorlege truslar innanlands. I medhald av politilova § 27 a første ledd nr. 1 kan likevel Forsvaret gi bistand til politiet ved «forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter», som ifølgje forarbeida til politilova § 27 a omfattar terrorangrep. Slik bistand må skje innanfor rammene av rettsgrunnlaget til politiet, noko som inneber at maktbruken til Forsvaret er heimla i politilova § 6. Reglane om Forsvarets bistand til politiet vart fastsette ved kgl.res. 16. juni 2017, og har såleis nyleg vore til nøye vurdering. Departementet har derfor ikkje planlagt nokon ny gjennomgang av reglane.

Vidare samarbeider Etterretningstenesta med Politiets tryggingsteneste på enkelte område av felles interesse, bl.a. kontraterror, med heimel i instruks om samarbeidet mellom Etterretningstenesten og Politiets sikkerhetsteneste. Samarbeidet mellom tenestene skal skje innanfor ramma av dei respektive overordna rettsgrunnlagane som gjeld for tenestene. Metodebruken til Etterretningstenesta er derfor retta mot personar i utlandet og inneber såleis ikkje eit inngrep overfor personar i Noreg.

For tida blir det utarbeidd forslag til ny lov om Etterretningstenestas verksemd, som inneber ein gjennomgang av reglane knytte til samarbeid med og bistand til politiet, og tilgangen Etterretningstenesta har til å nytte metodar overfor personar innan norsk jurisdiksjon. Det er planlagt å sende lovforslaget på alminneleg høyring i løpet av 2018.

**Kap. 400 Justis- og beredskapsdepartementet**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	494 172	487 634	464 378
21	Spesielle driftsutgifter, <i>kan overføres</i>	8 248		
23	Spesielle driftsutgifter, forskning, evaluering og kunnskapsinnhenting, <i>kan overføres</i>	27 294	24 692	30 280
50	Norges forskningsråd	22 784	24 956	42 551
70	Overføringer til private	7 710	9 918	10 206
71	Tilskudd til internasjonale organisasjoner	13 429	14 020	14 427
	Sum kap. 0400	573 637	561 220	561 842

**Post 01 Driftsutgifter**

Løyvinga dekkjer lønn og godtgjersle til tilsette i departementet og lønns- og driftsutgifter til råd og utval. Løyvinga skal òg dekke driftsutgifter i tillegg til investeringar og utviklingstiltak. Unntaksvis kan løyvinga på posten nyttast til enkelte driftsutgifter i domstolane og ytre etat.

Talet på årsverk som er lønte på kap. 400, post 01 per 31. desember 2017, var 380 (ekskl. tilsette i permisjon utan lønn).

I tillegg til årsverka som er lønte på kap. 400, er 42 årsverk i departementet lønte på andre budsjettkapittel under Justis- og beredskapsdepartementet. I 2018 er om lag 5 personar beordra til arbeid i departementet, eller hospiterer i departementet. Som følgje av overføring av integreringsavdelinga til Kunnskapsdepartementet er 34 årsverk overførte frå Justisdepartementets kapittel 400 i 2018.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 0,7 mill. kroner mot ein tilsvarende auke i Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett grunna effektiviseringstiltak i departementa.

Det blir foreslått å redusere løyvinga på posten med 1,2 mill. kroner knytt til oppgåver som er flytta frå departementet til POD, jf. også omtalen under kap. 440 post 01.

Som følgje av at politiet skal etablere justisCert (justissektorens responsmiljø for å førebyggje og koordinere hanteringa av alvorlege IKT-hendingar) blir det foreslått å redusere løyvinga med 171 000 kroner mot ein tilsvarende auke av løyvinga under kap. 440, post 01.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 33,9 mill. kroner som følgje av at ansvaret for integreringspolitikken er overført til Kunnskapsdepartementet.

Det blir foreslått å auke løyvinga med 2,5 mill. kroner mot ein tilsvarende reduksjon under kap. 469, post 01, for å oppretthalde oppfølginga av verjemål i departementet.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 2,4 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 464,4 mill. kroner.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga på kap. 400, post 01 mot meirinntekter på kap. 3400, post 01, jf. forslag til vedtak.

**Post 23 Spesielle driftsutgifter, forskning, evaluering og kunnskapsinnhenting, kan overføres**

Sektorprinsippet i norsk forskingspolitikk inneber at departementet har eit overordna ansvar for forskning på og for sin sektor og sine ansvarsområde. Departementet har både eit ansvar for langsiktig forskning for sektoren – det breie sektoransvaret – og eit ansvar for forskning som skal dekke departementets eige behov for kunnskapsgrunnlag for politikktutvikling og forvaltning.

Løyvinga på post 23 skal bli brukt til forskning, oppfølging av stortingsmeldingar eller offentlege utgreiingar, evalueringar og anna innhenting av kunnskap innan justis- og beredskapsfeltet. Justis- og beredskapsdepartementet prioriterer forskning

på fire felt: 1) digital tryggleik, samfunnstryggleik og beredskap, 2) straffesakskjeda og førebygging av kriminalitet, 3) innvandring og 4) regelverk og rettsvitenskapleg forskning.

I 2017 vart det brukt om lag 27,3 mill. kroner på posten. Dei største prosjekta handlar om digital tryggleik, inkludert ei årleg løyving til Center for Cyber and Information Security ved NTNU, deltaking i ei undersøking i regi av EU som gjeld kartlegging av norske barn og korleis dei bruker internett, forskning på terrorisme og radikaliserings, vald i nære relasjonar og migrasjon.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 0,1 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

Regjeringa foreslår å styrke nasjonal forskingskompetanse innan kryptologi gjennom å auke basisløyvinga til Simula@UiB med 5 mill. kroner. Styrkinga skal støtte opp under rekrutteringsstillingar innan kryptologi og bidra til høgare kvalitet i forskinga på digital tryggleik og kryptologi.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 30,3 mill. kroner.

### Post 50 Norges forskningsråd

Regjeringa har fastsett fem mål for Norges forskningsråd. Dei fem måla er

- høgare vitenskapelig kvalitet
- høgare verdiskaping i næringslivet
- møte store samfunnsutfordringar
- eit velfungerande forskningssystem
- god rådgiving

Måla er felles for alle departementa. Kunnskapsdepartementet har utarbeidd eit styringssystem for departementas styring av Forskningsrådet i samarbeid med dei andre departementa og Forskningsrådet. Justis- og beredskapsdepartementet styrer midlane til Forskningsrådet i tråd med dette. Samla resultat av verksemda til Norges forskningsråd i 2017 er omtalt i budsjettproposisjonen til Kunnskapsdepartementet for 2019.

Frå 2018 er alle løyvingar til drift av Forskningsrådet samla på ein post på budsjettet til Kunnskapsdepartementet, sjå nærmare omtale under Verksemdskostnader, kap. 285 post 55.

Justis- og beredskapsdepartementet sine løyvingar til Noregs forskningsråd skal i all hovudsak ta vare på det breie sektoransvaret for forskning og bidra til langsiktig kompetanse- og kunnskapsoppbygging innan sektorområda til departementet, der Noregs forskningsråd er programstyrar. I 2017 vart det gitt ei samla løyving på 26,8 mill. kroner til desse prosjekta:

Tabell 2.1 Tildelingar til Noregs forskningsråd

Prosjekt	Beløp (1 000 kr) 2017-tall
SAMRISK II	13 849
VAM (velferd, arbeid og migrasjon)	7 917
IKTPLUSS	3 000
Europa i endring	1 018
Rettsvitenskapleg forskning	1 000
Sum	26 784

Forskinga i desse programma har bidratt til ny og viktig kunnskap om spørsmål knytte til digital tryggleik, samfunnstryggleik og beredskap, migrasjon og norsk europapolitikk. Innanfor samfunnstryggleik har feltet tidlegare vore prega av små og fragmenterte miljø, mens det no er blitt bygd kapasitet i forskinga ved å finansiere større og langsiktige forskingsprosjekt. Programma i Forskningsrådet bidrar vidare til god arbeidsdeling mellom nasjonale, nordiske og europeiske konkur-

ransearenaer gjennom koordinering av innsatsområde og utlysingar. Dette gir gode samspelseffektar og bidrar til at norske miljø hevdar seg godt i konkurransen om internasjonale forskingsmidlar.

Samstundes med forslaget til statsbudsjett for 2019 legg regjeringa fram Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høgere utdanning 2019–2028*. Planen er ein revisjon av Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høgere utdanning 2015–2024*. Langtidsplanen har tiårige

mål og prioriteringar og uttrykkjer kva regjeringa meiner er særleg viktig å prioritere i den kommande fireårsperioden. For perioden 2019–2022 lanserer regjeringa tre nye opptrappingsplanar:

- 800 mill. kroner til eit teknologiløft.
- 450 mill. kroner til FoU for fornying og omstilling i næringslivet.
- 250 mill. kroner til kvalitet i høgare utdanning.

Ein nærmare omtale er å finne i del III, kap. 5, i Prop. 1 S for Kunnskapsdepartementet.

Regjeringa foreslår å styrke forskinga på digital tryggleik gjennom IKTPLUS med 10 mill. kroner og forskinga på IKT-tryggleik gjennom SAMRISK-programmet med 7 mill. kroner. Styrkinga skal støtte opp under dei overordna måla og langsiktige prioriteringane i langtidsplanen for forskning og regjeringas satsing på digitalisering og teknologiutvikling. Forsking innanfor digital tryggleik skal òg bidra til å følge opp måla i Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn* og i Meld. St. 38 (2016–2017) *IKT-sikkerhet*. Det foreslås dermed å auke løyvinga på posten med 17 mill. kroner for å styrke forskinga på digital tryggleik, samfunnstryggleik og beredskap.

Det er forventa at styrkinga skal bidra til å sikre nasjonal spesialistkompetanse innanfor digital tryggleik og utvikle teknologi som er i stand til å sikre samfunnets verdier og andre sentrale funksjonar. Forskinga skal òg bidra til å auke kunnskapen om korleis digitaliseringa gir større sårbarheit og skaper utfordringar for viktige demokratiske verdier.

Det er foreslått å redusere løyvinga med 0,1 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

Dette foreslås ei løyving på posten på 42,6 mill. kroner.

### Post 70 Overføringer til private

Det blir foreslått ei løyving på 10,2 mill. kroner på posten. Løyvinga skal dekke tilskot til Norsk senter for informasjonstryggleik (NorSiS), som del av departementet sitt arbeid med å førebu IKT-trygging i sivil sektor.

### Post 71 Tilskudd til internasjonale organisasjoner

Løyvinga skal dekke Noregs tilskot/kontingentar til internasjonale organisasjonar og samarbeid på saksområda til Justis- og beredskapsdepartementet, i hovudsak desse:

- Den internasjonale domstolen i Haag
- Haagkonferansen for internasjonal privatrett
- World Intellectual Property Organization (WIPO)
- Det internasjonale instituttet i Roma for einsarta privatrett (UNIDROIT)
- The Group of States Against Corruption (GRECO)
- Tilskot til Rådssekretariatet og Fellesorganet i samband med Schengen-samarbeidet
- Interoperability Solutions for European Public Administration (ISA)
- Austersjøområdet
- Sikrere internett pluss
- Nordisk samarbeidsråd for kriminologi
- Finansielt bidrag til kommisjonen for deltaking i Schengen-komiteane
- The European Network and Information Security Agent (ENISA)

Det blir foreslått ei løyving på 14,4 mill. kroner.

## Kap. 3400 Justis- og beredskapsdepartementet

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Diverse inntekter	3 023	5 355	5 483
02	Refusjon av ODA-godkjente utgifter	1 216	1 241	
03	Refusjon av utgifter knyttet til Styrkebrønnsarbeidet	5 876		
	Sum kap. 3400	10 115	6 596	5 483

**Post 01 Diverse inntekter**

Post 01 blir nytta til å føre inntekter frå departementets eiga kantinedrift i Nydalen, refusjonar knytta til departementet sin rolle som program-partnar i Financial Mechanism Office (FMO) og ymse inntekter. Desse inntektene varierer årleg. Refusjonar frå Utanriksdepartementet for den ODA-godkjende delen på 3 pst. av bidraget til World Intellectual Property utgjer om lag 100 000 kroner av inntektene.

Det blir foreslått at meirinntektene på kap. 3400, post 01 kan nyttast til å overskride løyvinga på kap. 400, post 01 tilsvarande, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 5,5 mill. kroner.

**Post 02 Refusjon av ODA-godkjente utgifter**

Etter justering i retningslinjene for føring av bistand kan ikkje lenger desse utgiftene førast som innanlandske flyktningeutgifter

Det blir derfor ikkje foreslått noka løyving på posten.

Sjå utdjupande omtale under kap. 3490 og i Prop. 1 S (2018–2019) for Utanriksdepartementet.

## Programkategori 06.20 Rettsvesen

Utgifter under programkategori 06.20 fordelt på postgrupper

		(i 1 000 kr)			
Post-gr.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
01–25	Driftsutgifter	2 866 813	2 904 110	2 988 070	2,9
Sum kategori 06.20		2 866 813	2 904 110	2 988 070	2,9

Utgifter under programkategori 06.20 fordelt på kapitler

		(i 1 000 kr)			
Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
61	Høyesterett	109 533	109 750	112 195	2,2
410	Domstolene	2 412 892	2 528 157	2 609 299	3,2
411	Domstoladministrasjonen	89 169			
414	Forliksråd og andre domsutgifter	255 219	266 203	266 576	0,1
Sum kategori 06.20		2 866 813	2 904 110	2 988 070	2,9

### 1 Innleiing

Programkategori 06.20 omfattar Domstoladministrasjonen, Høyesterett, lagmannsrettane, tingrettane, Oslo byfutembete, jordskifterettane, forliksråda, Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark.

#### 1.1 Straffesakskjeda

Domstolane er det andre leddet i straffesakskjeda og mottek saker frå påtalemakta. Dei alminnelege domstolane har ansvar for å vareta rettstryggleiken ved å avseie dommar og treffe avgjerder i straffesaker innan rimeleg tid og med høg kvalitet. Dette stiller krav til effektivitet og god saksflyt i domstolane.

Mål for gjennomsnittleg saksbehandlingstid for både straffesaker og sivile saker (tvistesaker) blir vedtekne årleg gjennom Stortingets behandling av Prop. 1 S. I tillegg er det enkelte lovbestemte fristar.

Målet for programkategori 06.20 Rettsstell er:  
– ei meir effektiv straffesakskjeda

#### 1.2 Sivile saker

I tillegg til straffesaker behandlar dei alminnelege domstolane sivile saker, under dette tvistesaker, gjeldsordningssaker, konkurssaker, skiftesaker, skjønnsaker, mellombels sikring m.m.

Forliksråda er eit rimeleg og effektivt tvisteløysingsorgan som meklar mellom partar i sivile saker og kan avseie dom i enkelte saker. Ein stor del av sakene blir endeleg avgjorde i forliksrådet. Avgjerder frå forliksråd kan bringast inn for tingretten.

Jordskiftedomstolane er særdomstolar som behandlar ei rekkje spørsmål knytte til fast eigedom etter jordskiftelova. Jordskifteretten er første instans, og lagmannsretten er ankeinstans.

Finnmarkskommisjonen skal greie ut bruks- og eigarrettar til den grunnen som Finnmarks-

eigedommen overtok då Finnmarkslova tok til å gjelde 1. juli 2006. Utmarksdomstolen for Finnmark er ein særdomstol som behandlar tvistar som kan oppstå etter at Finnmarkskommisjonen har greidd ut rettsforholda i eit område.

## 2 Prioriteringar i budsjettet

Regjeringa foreslår desse prioriteringane i 2019-budsjettet innanfor programkategori 06.20:

- Auke løyvinga med 13 mill. kroner i investeringsmidlar til teknisk utstyr i domstolane
- Auke løyvinga med 8 mill. kroner til å vidareføre ny utgreiareining i Borgarting lagmannsrett, som skal bidra til å redusere saksbehandlingstida i lagmannsretten
- Gevinstar frå prosjektet Digitale domstolar er talfesta til om lag 20 mill. kroner i 2019. Det blir foreslått at domstolane beheld desse gevinstane. Gevinstane vil frigjerast til å styrke kapasiteten i domstolane ytterlegare og dekke høgare driftsutgifter (lagring, vedlikehald m.m.) i samband med realiseringa av prosjektet Digitale domstolar.
- 40 mill. kroner til vidareføring av prosjektet Digitale domstolar, deriblant digitalisere alt av saksbehandlinga i dei tolv største tingrettane, lagmannsrettane og Høgsterett. Dette inneber ein løyvingssauke på 3 mill. kroner jamført med 2018-budsjettet. Totalt vil det då vere løyvd 105 mill. kroner i investeringsmidlar til prosjektet sidan 2017.
- 6 mill. kroner til ombygging av juriesalar i lagmannsrettane og tilpassingar i saksbehandlingssystemet Lovisa i samband med avviklinga av juryordninga. Samla sett er gevinstane ved avvikling av juryordninga talfesta ti å vere om lag 19. mill. kroner årleg. Domstolane beheld desse gevinstane.
- Vidareføring av prosjektet med hurtigbehandling av straffesaker i Oslo med 3,6 mill. kroner til politi- og påtalemakta og 4,4 mill. kroner til domstolane.
- 9 mill. kroner til vidareføring av arbeid med nye tinghusløyvingar i Bergen og Drammen
- 2,1 mill. kroner til å etablere rom for å behandle graderte opplysningar i Oslo tingrett
- 2 mill. kroner til vidareføring av prøveprosjektet med opptak i retten
- 55,4 mill. kroner til nedjustering av overpriste gebyr i domstolane

Som ein del av reforma for avbyråkratisering og effektivisering i staten foreslår regjeringa å redu-

sere løyvinga under programkategorien med 16,6 mill. kroner.

## 3 Retningslinjer for Domstoladministrasjonen

Domstolane er uavhengige. Verken Stortinget, regjeringa eller andre myndigheiter kan instruere eller påverke domstolane i den dømmende verksemda. Domstoladministrasjonen har ansvar for å vareta og støtte opp under domstolane og uavhengnaden til dommarane.

Stortinget fastset rammer og mål for budsjett og lover for verksemda i domstolane. Domstoladministrasjonen har det overordna administrative ansvaret for domstolane og skal arbeide for at domstolane til kvar tid møter krava og forventningane samfunnet stiller til dei. Domstoladministrasjonen fordeler ressursane til domstolane.

Nedanfor følgjer Justis- og beredskapsdepartementets forslag til generelle retningslinjer for verksemda til Domstoladministrasjonen for 2019.

Domstoladministrasjonen skal

- leggje til rette for brukarorientering og utvikling i domstolane som gir reell tilgang til domstolane og riktige avgjerder til rett tid
- sørge for effektiv ressursutnytting gjennom felles praksis og større satsing på aktiv saksstyring og utnytting av dei moglegheitene til effektiv saksavvikling som allereie ligg i lovverket
- leggje til rette for systematisk kvalitetsutvikling
- leggje til rette for at domstolane oppfyller Stortingets mål for gjennomsnittleg saksbehandlingstid
- sørge for sikre og stabile IKT-løyvingar i ein digital rettsprosess
- sikre systematisk og målretta rekruttering og kompetanseutvikling for leiarar og medarbeidarar i domstolane og Domstoladministrasjonen
- sikre at oppgåveløysinga i domstolane skjer i forsvarleg trygge rammer
- sikre eit godt avgjerdsgrunnlag for regjeringa og Stortinget

## 4 Avvikling av saker i domstolane

Måla for gjennomsnittleg saksbehandlingstid i tingrettane og lagmannsrettane for både straffesaker og sivile saker (tvistesaker) blir vedtekne årleg gjennom Stortingets behandling av Prop. 1 S. Måla gjeld både samla for domstolane og for kvar enkelt domstol. Riksrevisjonen er i gang med ein forvaltningsrevisjon av saksbehandlingstida i domstolane.



Tabell 2.2 Stortingets mål for gjennomsnittleg saksbehandlingstid

Mål for gjennomsnittleg saksbehandlingstid	Mål i månader	
	Tingrettane	Lagmannsrettane
sivile saker (tvistesaker)	6	6
straffesaker (meddomsrettssaker)	3	3
straffesaker (einedommarsaker)	1	–

### Boks 2.1 Stortinget har sett mål for domstolane i desse sakstypane

#### Tingrettane

##### Sivile saker:

- *Tvistesaker*: rettsleg (sivil) tvist som normalt blir behandla etter reglane i tvistelova.

##### Straffesaker:

- *Meddomsrettssaker*: ordinære straffesaker der både skuld og straff skal avgjerast. Retten blir sett med éin fagdommar og to meddommarar.
- *Einedommarsaker*: avgjerder i straffesaker (inkludert avgjerder som er tekne under etterforskinga) som blir avgjorde av éin dommar.

#### Lagmannsrettane

##### Sivile saker:

- *Anke over dom i tvistesak*: ein sivil dom som blir anka.

#### Straffesaker:

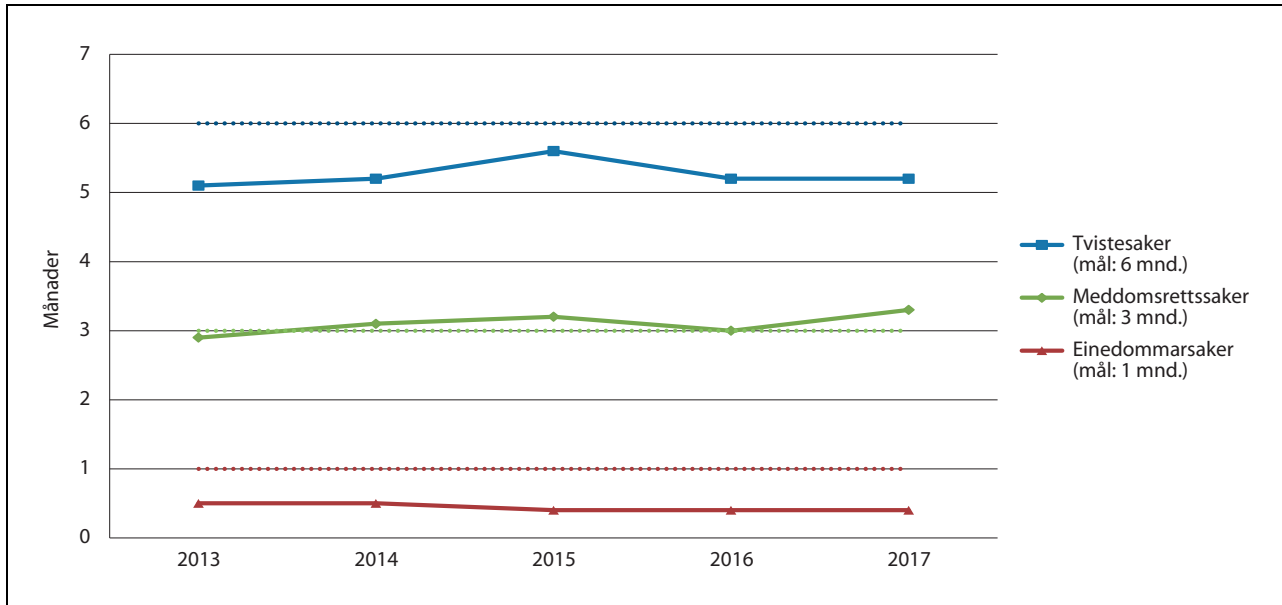
- *Lagrettesaker*\*: straffesaker ved anke over skuldspørsmålet i saker med strafferamme på over seks år. Retten blir sett med tre fagdommarar og ti lagrettsmedlemmer (jury).
- *Meddomsrettssaker – bevisanke*\*: straffesaker ved anke over skuldspørsmålet i saker med strafferamme på inntil seks år. Retten blir sett med tre fagdommarar og fire meddommarar.
- *Meddomsrettssaker – avgrensa anke*\*: straffesaker ved anke over straffutmålinga i saker med strafferamme på over seks år. Retten blir sett med tre fagdommarar og fire meddommarar.
- *Fagdommarsaker*: straffesaker ved anke over straffeutmålinga i saker med strafferamme på inntil seks år pluss straffesaker ved anke over lovbruk eller saksbehandling (uansett strafferamme). Retten blir sett med tre fagdommarar.

\* I 2017 avgjorde Stortinget at juryordninga skulle avviklast frå 1. januar 2018. Med lovendinga vil alle straffesaker i lagmannsretten, med unntak av fagdommarsakene, avgjerast av ein meddomsrett med to fagdommarar og fem meddommarar. Saker som er anka til lagmannsretten før 1. januar 2018, skal følgje den gamle ordninga, mens saker som blir anka seinare, blir behandla i tråd med dei nye reglane. Etter 31. desember 2018 vil alle ankesaker bli behandla i tråd med dei nye reglane.

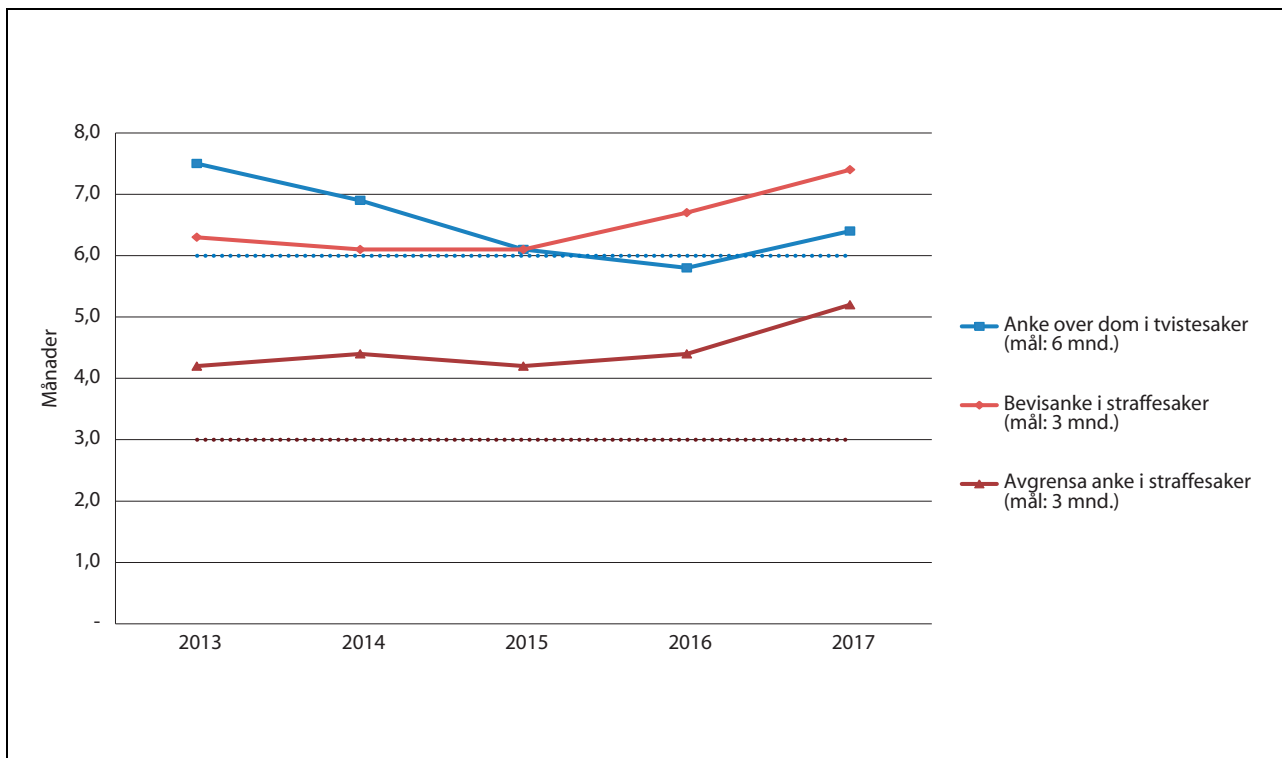
#### 4.1 Færre domstolar når måla til Stortinget

Talet på domstolar som er utanfor eitt eller fleire av Stortingets mål, auka i 2017. I 2017 var 29 tingrettar utanfor Stortingets målsetjing for saksbehandlingstid i éin eller fleire av sakstypane, mot 27 tingrettar i 2016. Dette skjer trass at det er

færre innkomne saker til tingrettane enn året før. Ingen lagmannsrettar var i 2017 innanfor Stortingets mål i straffesaker. Fire av seks lagmannsrettar er innanfor Stortingets mål i tvistesaker. Domstolane behandla færre sivile tvistesaker, meddomsrettssaker og einedommarsaker i 2017 enn året før.



Figur 2.1 Gjennomsnittleg saksbehandlingstid i tingrettene (2013–2017)



Figur 2.2 Gjennomsnittleg saksbehandlingstid i lagmannsrettene (2013–2017)

*Bevisanke i straffesaker* omfatter lagrettesaker og meddomsrettssaker ved bevisanke. *Avgrensa anke i straffesaker* omfatter fagdommersaker og meddomsrettssaker ved avgrensa anke.

#### 4.1.1 Straffesaker i tingrettene og lagmannsrettene

##### *Straffesaker i tingrettene (meddomsrettssaker)*

Gjennomsnittleg saksbehandlingstid i meddomsrettssaker auka frå 3 til 3,3 md. i 2017 (sjå figur 1.2) og oversteig dermed Stortingets mål på 3 md. Av

tingrettene var 27 domstolar utanfor målsetjinga om saksbehandlingstid på 3 md., det var 2 fleire enn i 2016. Samstundes fekk dei 10 pst. færre innkomne meddomsrettssaker i 2017 samanlikna med 2016. Dette bidrog til ein reduksjon i behaldninga av meddomsrettssaker samanlikna med 2016.

### *Einedommarsaker*

Alle tingrettane nådde Stortingets mål i einedommarsaker. Gjennomsnittleg saksbehandlingstid har halde seg stabil over tid i einedommarsaker, på om lag 0,4 md. (sjå figur 1.3). Trass ein liten nedgang i talet på innkomne einedommarsaker i 2017 har auken i einedommarsaker dei siste ti åra vore på 24 pst. Einedommarsaker omfattar tilståingssaker, varetektsfengslingar og oppnemningar m.m. Auken i sakstalet kan bl.a. komme av at oppnemningar av forsvararar, bistandsadvokatar og sakkunnige i aukande grad blir registrerte som einedommarsaker.

### *Straffesaker i lagmannsrettane (bevisanke og avgrensa anke)*

Ingen av lagmannsrettane nådde Stortingets mål for ankar over dom i straffesak. Det har vist seg å vere svært krevjande å nå målet på 3 md., og det vil bli vurdert om det skal foreslåast eit nytt mål. Gjennomsnittleg saksbehandlingstid i straffesaker i lagmannsrettane gjekk opp i 2016 etter ein periode med nedgang mellom 2012 og 2015 (sjå figur 1.3). Auken i saksbehandlingstida heldt fram i 2017. Dette gjeld særleg i bevisankar (bevisanke i meddomsrettssaker og lagrettssaker) der gjennomsnittleg saksbehandlingstid auka frå 6,6 til 7,4 md. frå 2016 til 2017. Òg for straffesaker med avgrensa anke har gjennomsnittleg saksbehandlingstid auka vesentleg og var på 5,2 md. i 2017 mot 4,4 md. i 2016.

### *Andre lovpålagde fristar for straffesaker*

I tillegg til Stortingets mål for gjennomsnittleg saksbehandlingstid har straffeprosesslova § 275 fristar for saksbehandlinga i straffesaker. I saker der den sikta var under 18 år på handlingstidspunktet eller er varetektsfengsla når saka blir fastsett i tid og stad, gjeld særskilde fristar for når hovudforhandlinga skal starte opp. I 2017 vart 55 pst. av fristsakene i tingrettane og 24 pst. av fristsakene i lagmannsrettane starta opp innan lovfristen, mot høvesvis 55 pst. og 21 pst. i 2016.

#### *4.1.2 Tvistesaker i tingrettane og lagmannsrettane*

Tingrettane held seg samla sett innanfor Stortingets mål for gjennomsnittleg saksbehandlingstid i tvistesaker (sjå figur 1.2). Den samla gjennomsnittlege saksbehandlingstida i tvistesaker var på 5,2 md. i 2017, uendra frå 2016. Dei fleste tingrettane når Stortingets mål for saksbehand-

lingstid i tvistesaker (75 pst.). I 2017 var det ein reduksjon i talet på innkomne tvistesaker på 5 pst. Tingrettane behandla fleire saker enn det som kom inn i 2017, men færre enn året før, og behaldninga av saker vart redusert.

Etter fleire år med reduksjon i gjennomsnittleg saksbehandlingstid for lagmannsrettane gjekk denne noko opp att frå 2016 til 2017, frå 5,8 md. til 6,4 md. (sjå figur 1.3). Talet på ankar over dommar i tvistesaker har auka jamleg i lagmannsrettane, men vart noko redusert i 2017. Lagmannsrettane har behandla eit høgt tal sivile saker sidan 2014. Talet på behandla saker gjekk ned frå 2016 til 2017, men behaldninga av saker vart likevel redusert noko.

#### *4.1.3 Høgsterett*

Høgsterett tek kvart år imot ei vesentleg mengd saker. I 2017 kom det færre sivile saker til Høgsterett enn året før, ein nedgang på 14,3 pst. (frå 1 140 saker i 2016 til 985 saker i 2017). Når det gjelder ankar over dom i straffesak, behandla Høgsterett om lag like mange saker som i fjor (1 214 saker i 2017 mot 1 240 i 2016). Høgsterett rapporterer om meir komplekse saker.

#### *4.2 Utfordringar:*

##### *4.2.1 Domstolsstruktur*

Dagens domstolsstruktur er til hinder for å oppnå effektiv utnytting av ressursane i domstolane. Mange av tingrettane i landet har lita saksmengd og få tilsette. 24 av totalt 63 tingrettar har mindre enn fire dommarårsverk. Moglegheita for å omfordele ressursar til domstolar med lang saksbehandlingstid eller til nye viktige tiltak er såleis avgrensa.

##### *4.2.2 Store variasjonar i saksinngang*

Ei utfordring for domstolane er variasjonen i saksinngang og spesielt fluktuasjonar ved enkelte domstolar frå det eine året til det andre. For dei fleste saker var 2017 prega av redusert saksinngang til domstolane. Dette var uventa med tanke på at talet på saker dei siste åra har vakse kontinuerleg for dei fleste sakstypene. Per i dag veit vi ikkje om nedgangen er eit varig brot i ein fleirårig trend med veksande saksinngang eller eit uttrykk for ein årleg variasjon. Dette vil departementet sjå nærmare på. Utviklinga dei siste ti åra viser svak vekst i talet på tvistesaker med nedgang i 2017 og reduksjon i talet på meddomsrettssaker. Dette skjedd trass i at folketalet vaks i same periode.



Når det gjeld meddommarsaker, opplyser domstolane at omorganiseringane hos politiet gir variasjonar i saksinngangen. Dette gjeld spesielt ved saksvekst når det er kjent at bemanninga lokalt er styrkt. Det er vanskeleg å seie noko om den generelle kriminalitetsutviklinga og i kva grad dette påverkar saksinngangen.

For tvistesakene kan vi sjå at nedgangen ved store domstolar som Jæren tingrett og Stavanger tingrett er påverka av reduksjonen i talet på arbeidsrettssaker, som sannsynlegvis kjem av forbedra konjunkturar for olje- og gassnæringa. For dei andre delane av saksporteføljen er det ikkje mogleg å trekkje fram enkeltforklaringar utover at det òg er nedgang i tvistesaker i naboland, som t.d. Danmark.

Det er svært krevjande å tilpasse kapasiteten til større endringar i saksmengda. Årsaka er lite fleksible system, bl.a. når det gjeld å endre dømande kapasitet og overføre saker. Fluktuasjonane i saksinngang vil òg vere ei utfordring i tida framover, og ein må sjå nærmare på aktuelle tiltak som kan betre moglegheitene til å raskare tilpasse kapasiteten til den faktiske saksmengda.

#### 4.2.3 Økt kompleksitet i sakene

Domstoladministrasjonen rapporterer at både sivile saker og straffesaker har blitt meir komplekse og omfattande. Høgsterett framhevar at rettskjeldebiletet stadig blir meir komplekst og internasjonalt.

Dette krev gode arbeidsverktøy og effektiv prosessleing i domstolane. Saker blir meir krevjande på grunn av meir internasjonalisering, både når det gjeld faktum, og når det gjeld rettskjeldebiletet. Større grad av spesialisering i samfunnet, blant brukarar og aktørar, fører med seg tilsvarende krav til domstolane og forventningar om spesialisering. Dette kan utfordre prinsippet om alminnelege domstolar og at dommarane skal vere generalistar.

Saksavviklingsstatistikk frå tingrettane viser at sakene er meir omfattande enn tidlegare. Delen straffesaker med hovudforhandling som varer over 35 timar, har auka frå 10 til 15 pst. dei siste fem åra (2013–2017).

Gjennomsnittleg timetal for hovudforhandlingane per straffesak har auka dei siste åra, frå 5,3 timar i 2013 til 5,8 timar i 2017.

Høgare bruk av tolk er ein indikator på høgare kompleksitet. Ein stor del av befolkningsveksten kjem av innvandring. Saman med internasjonalisering gir dette høgare bruk av tolketenester og

høgare krav til kulturforståing frå dommarane og andre tilsette ved domstolane. I tingrettane blir 15 pst. av tvistesakene (sivile saker) behandla med tolk, mens i Oslo tingrett blir kvar tredje tvistesak behandla med tolk. Delen tvistesaker der det blir brukt tolk, har auka dei siste åra. Tolkebruken er størst i saker som gjeld barn og familieforhold. Når det gjeld straffesaker i tingretten, blir det brukt tolk i om lag 10 pst. av sakene, og dette har vore stabilt over fleire år.

#### 4.2.4 Papirbasert saksbehandling

Papirbasert saksbehandling skaper òg utfordringar for domstolane. Samfunnet forventar digitale arbeidsmåtar og tenester i møte med offentlege verksemdar. Ein stadig større del av bevisbiletet i hovudforhandlingane og saksførebuingane til dei ulike aktørane har utgangspunkt i digitale kjelder. Å digitalisere domstolane vil gi betre tenester for brukarane i tillegg til at saksavviklinga blir effektivisert. Ei meir effektiv saksavvikling vil spare monnaleg med ressursar for dei profesjonelle brukarane og domstolane. Domstolane må halde følge med denne utviklinga.

Samstundes som ei digitalisering av domstolane gjer det enklare å dele og gjenbruke informasjon i rettsprosessen, vil det òg leggje til rette for dette på tvers i offentlig sektor. Det at informasjonen blir enklare å dele, stiller samstundes større krav til informasjonstryggleik og personvern.

#### 4.2.5 Teknisk utstyr

Domstolane er avhengige av ei stor mengd teknisk utstyr i den daglege drifta. Domstolane har eit betydeleg etterslep på investeringar i teknisk utstyr. Store delar av utstyret er eldre enn forventale levealder og manglar den funksjonaliteten det er behov for. Dette gjer at domstolane opplever driftsforstyringar, som seinkar saksbehandlinga og gjennomføringa av rettsmøte.

#### 4.2.6 Rekruttering av domstolsleiar og dommarar

Innstillingsrådet for dommarer opplyser om at rekrutteringa til norske domstolar er ein utfordring fordi talet kvalifiserte søkarar ved ein del utlysingar er for lite. Dette gjeld særleg jordskifterettane, alminnelege dommarembete i mindre sentrale strøk samt embete som domstolsleiar. I fleire tilfelle har det ikkje vore mogeleg å oppfylle domstollovas krav om å innstille tre kvalifiserte søkarar til eit embete.

#### 4.2.7 Manglande konsentrasjon i domstolsbehandlinga

I både straffesaker og tvistesaker kan for omfattande saksbehandling, som i for liten grad er konsentrert rundt sakas sentrale tema, vere til hinder for ei effektiv saksavvikling. Manglande konsentrasjon av sakene medfører unødige bruk av ressursane til domstolane. Moglegheitene til effektiv saksavvikling som allereie ligg i lovverket bør utnyttast betre. Det er også behov for å klargjere og endre regelverk, for å oppnå ei meir effektiv domstolsbehandling. Det er mykje som tyder på at ankebehandlinga, i både sivile saker og straffesaker, er for omfattande.

#### 4.3 Tiltak: digitalisering

Regjeringa vil møte utfordringane som er nemnde ovanfor, og redusere saksbehandlingstida i domstolane gjennom modernisering. Moderniseringa vil skje gjennom utvikling av nye digitale arbeidsmåtar i domstolane og digital kommunikasjon med publikum og andre aktørar i straffesakskjeda. Dette vil føre til ei vesentleg effektivisering av domstolane.

Prosjekta Digitale domstolar, Elektronisk samhandling i straffesakskjeda (ESAS, tidlegare kalla Stifinner II) og etablering av nye saksbehandlingssystem i domstolane står sentralt i dette arbeidet.

Digitale domstolar og ESAS vart sette i gang i 2017. Etableringa av nye saksbehandlingssystem skal fullførast i 2018 med etableringa av nytt saksbehandlingssystem for Høgsterett. Prosjekta strekker seg over totalt åtte år (frå 2014 til 2022). Med regjeringas forslag til statsbudsjett for 2019 vil det bli løyvd samla 275 mill. kroner til desse prosjekta i perioden 2014–2019.

Dette vil føre til ei meir effektiv og raskare saksavvikling. Dette arbeidet er òg viktig for å oppretthalde høg kvalitet i saksbehandlinga til domstolane, noko som igjen er viktig for at befolkninga har tillit til domstolane.

##### 4.3.1 Digitale domstolar

I 2017 og 2018 er det løyvd høvesvis 28 og 37 mill. kroner til digitalisering av rettsprosessen. Arbeidet er organisert i prosjektet Digitale domstolar. For 2019 er det foreslått å vidareføre satsinga med ei løyving på 40 mill. kroner.

Prosjektet omfattar i første omgang dei tolv største tingrettane, lagmannsrettane og Høgsterett. I tillegg er domstolar der det er avgjort å innføre permanent felles leiing eller gjort avgjerd om

samanslåing, fasa inn i satsinga. Dette gjer at fleire domstolar enn det som opphavleg var planen, deltek i prosjektet. På sikt er det naturleg at alle domstolane bli ein del av prosjektet Digitale domstolar. Domstolane som er omfatta av prosjektet, skal få på plass ein fulldigital (papirlaus) rettsprosess innan seks år. I 2018 er arbeidet med å utvikle nye digitale arbeidsformer som støttar ein heildigital rettsprosess, intensivert. Det er òg investert mykje i utstyr for å støtte saksbehandlinga i domstolane og i rettssalane for å auke kapasiteten til å gjennomføre digitale rettsmøte. Dette vil halde fram i 2019 og i åra framover.

Arbeidet med å utvikle og ta i bruk løysingar som sikrar god elektronisk samhandling med sentrale aktørar, har vore ei hovudsatsing i 2018. I løpet av 2018 skal delprosjektet ESAS ha realisert ei løysing for elektronisk samhandling mellom aktørane i straffesakskjeda. Arbeidet med elektronisk samhandling i straffesakskjeda er prioritert òg i 2019. Gjennom prosjektet Digitale domstolar er det etablert arbeidsprosessar og støttesystem som bidrar til at ein kan hente ut dei ønskede effektane som ligg i ein digital flyt av dokument og informasjon i arbeidet til domstolane.

Elektronisk samhandling er avgjerande for å realisere ambisjonen om ein heildigital rettsprosess, også på sivilsaksksida. Frå september 2018 vart det obligatorisk for advokatar å bruke Aktørportalen for å kommunisere digitalt med domstolane innan verkeområdet til portalen. Aktørportalen er eit delprosjekt i Digitale domstolar. Bruk av Aktørportalen inneber at domstolane kan samhandle elektronisk med advokatar i sivile saker, og at advokatar kan sende inn salærkrav elektronisk i straffesaker. Vidareutviklinga av portalen har derfor stått sentralt i 2018. Domstoladministrasjonen har sett behovet for å gi eit einskapleg tenestetilbod og vedtok derfor i juni 2018 å rulle ut Aktørportalen til alle domstolar. Kostnadene ved utrullinga blir tekne innanfor ramma for prosjektet Digitale domstolar og fører til enkelte omprioriteringar. I 2019 blir det prioritert å utvikle løysingar for integrasjon med andre sentrale aktørar, som namsmannen og fylkesnemndene. Vidareutviklinga av Aktørportalen held fram og skal etter planen opnast for fleire sakstypar i 2019.

Andre prioriterte aktivitetar som skal startast opp i 2019, er løysingar for digital forkynning og løysingar for digital kommunikasjon mellom borger og domstol.

Prosjektet Digitale domstolar vil gi samfunnsøkonomiske gevinstar, både for domstolane og andre aktørar. Domstoladministrasjonen melder at gevinstane for 2018 er lågare enn det opphav-

lege anslaget. Dette kjem i hovudsak av omprioriteringar av kva for tiltak som vart initierte i 2017, og overgang til ny driftsleverandør. Dei årlege gevinstane etter ferdigstillinga av prosjektet i 2022 er rekna med å vere på same nivå som tidlegare.

Prop. 62 L (2017–2018) *Endringer i domstoloven mv.* vart fremma for Stortinget våren 2018. Forslaget til lovendingar vart vedteke i Stortinget, og dei fleste endringane tok til å gjelde frå september 2018. Fleire av endringane skal leggje til rette for meir elektronisk saksflyt i domstolane. Dette omfattar mellom anna lovheimel for elektronisk kommunikasjon med domstolane der kommunikasjonen skal vere skriftleg, og at elektronisk signatur skal kunne likestillast med underskrift på papir. Elektronisk kunngjering kan etter endringane likestillast med postforkynning, og forkynning ved oppslag kan gjerast på nettstad.

#### 4.3.2 Nye løysingar for saksbehandling

Gjennom prosjektet «Nye saksbehandlingssystemer» har alle domstolane fått eit felles saksbehandlingssystem: Lovisa. Dette er ein viktig grunnstein i arbeidet med å digitalisere rettsprosessane og å kunne tilby digitale tenester og digital kommunikasjon til partar og interessentar.

Saksbehandlingssystemet har blitt vesentleg modernisert, og det er tilrettelagt for digitale arbeidsmåtar. I tillegg er systemet vidareutvikla for at jordskifterettane og Høgsterett kan ta det i bruk. Jordskifterettane tok i bruk systemet frå 1. januar 2016, og Høgsterett tok i bruk systemet 1. mars 2018. Felles saksbehandlingssystem legg til rette for å effektivisere saksbehandlinga både i straffesaker og i sivile saker.

#### 4.3.3 Investeringsmidlar til teknisk utstyr i domstolane

Regjeringa foreslår å løyve 13 mill. kroner til teknisk utstyr i domstolane for å sikre meir effektiv og stabil drift i domstolane. Dette vil kunne setje domstolane betre i stand til å overhalde lovbestemte fristar for saksavvikling og Stortingets mål om gjennomsnittleg saksbehandlingstid.

#### 4.3.4 Lyd- og biletopptak i retten

Lyd- og biletopptak under hovudforhandlinga vil styrke moglegheita for å etterprøve rettsforhandlingane og dermed styrke rettstryggleiken. Internasjonalt er Noreg nokså åleine om å ikkje ta slike opptak. Lyd- og biletopptak kan òg gi grunnlag for å effektivisere rettsprosessen, særleg i anke-

instansen, i tillegg til samfunnsøkonomiske innsporingar utover rettsvesenet. Til dømes vil enkelte vitne ikkje trenge å møte opp. Ein annan fordel er at den fornærma kan sleppe belastninga ved å gjenta krevjande forklaringar.

Gjenbruk av forklaringar gjennom å spele av opptak av forklaringar som er gitt under ei hovudforhandling, i staden for direkte forklaringar i ankeforhandlinga har tidlegare ikkje hatt heimel i lov. I Prop. 63 L (2017–2018) *Endringer i straffeprosessloven og tvisteloven (opptak og gjenbruk av forklaringar i retten mv.)* foreslo regjeringa ei lovending slik at ei ordning med gjenbruk av forklaringar ved avspeling av lyd- og biletopptak i ankebehandlinga i utvalde domstolar kan fastsetjast i forskrift. Lovendinga som vart vedteken i Stortinget, og dei nærmare reglane i forskrifta som tok til å gjelde hausten 2018, er ein føresetnad for slik avspeling i prøveprosjektet med lyd- og biletopptak i Nord-Troms tingrett og Hålogaland lagmannsrett. Formålet er å finne fram til gode og rimelege tekniske løysingar og gode arbeidsprosessar for å kunne vurdere å innføre lyd- og biletopptak ved alle domstolane i landet. Regjeringa foreslår å løyve 2 mill. kroner i 2019 slik at prøveprosjektet kan vidareførast.

#### 4.4 Tiltak: endringer av organisering

Utvikling av organiseringa av domstolane er eit anna sentralt grep regjeringa tek for å møte utfordringane som er nemnde ovanfor, og for å redusere saksbehandlingstida i domstolane.

##### 4.4.1 Ny eining for utgreiing av saker i Borgarting lagmannsrett

Regjeringa foreslo i samband med revidert nasjonalbudsjett for 2018 å auke løyvinga til domstolane med 2,9 mill. kroner for å etablere ei utgreiareining i Borgarting lagmannsrett etter modell av Gulating lagmannsrett og Høgsterett. Heilårseffekten av tiltaket i 2019 er 8 mill. kroner. Regjeringa foreslår derfor å auke løyvinga til domstolane med 8 mill. kroner slik at satsinga kan vidareførast og gjerast permanent frå 2019.

Satsinga vil bidra til å byggje ned restansar og til vesentleg lågare saksbehandlingstid i Borgarting lagmannsrett. Borgarting lagmannsrett er Noregs største ankeinstans, og det er viktig at domstolen er organisert på ein måte som sikrar effektiv ressursbruk samstundes som domstolen i større grad når Stortingets mål for gjennomsnittleg saksbehandlingstid.

#### 4.4.2 Avvikling av juryordninga

Juryordninga vart avvikla av Stortinget i juni 2017 og skal erstattast av meddomsrett med to fagdommarar og fem meddommarar. Samstundes vart òg samansetninga i meddommarsaker ved bevisanke og avgrensa anke endra på same måte. Som ei overgangsordning skal alle ankar i straffesaker, med unntak av fagdommarsakene, som er komne inn til lagmannsrettane før 1. januar 2018, behandlast etter dei tidlegare reglane så langt ankeforhandlinga er begynt før 31. desember 2018. Etter denne datoen skal alle slike saker behandlast i meddomsrett.

Lovendringa vil medføre utgifter til ombygging av rettssalar og tilpassingar i saksbehandlingssystema til domstolane. Endringane vil likevel vere ressursparande for lagmannsrettane på sikt. Det er berekna at den årlege innsparinga vil bli på 19 mill. kroner. Domstolane beheld desse gevinstane. Dette er dermed eit viktig bidrag for å redusere saksbehandlingstida i lagmannsrettane.

I samband med dette viser vi til oppmodingsvedtak nr. 621, 8. juni 2015.

#### 4.4.3 Domstolskommisjonen

Regjeringa sette ned eit utval i august 2017 for å greie ut om korleis domstolane bør organiserast for å vere best mogleg rusta til å vareta forventningar om effektivitet og kvalitet i tillegg til uavhengnad gjennom endra samfunnstilhøve.

Utvalet skal identifisere kva for sentrale utfordringar domstolane står overfor i åra som kjem. Utgreiinga skal vurdere ei organisering og oppgøveløysing som er fleksibel, sikrar openheit og tilgjengelegheit og set domstolane i stand til å møte framtidig endring i samfunnet. Domstolane må òg rekruttere godt og ha fagleg og organisatorisk utvikling. Utvalet skal undersøke korleis desse omsyna er varetekne i dag.

Utvalet vil framskande utgreiinga om struktur, og fristen for denne delutgreiinga er sett til 1. oktober 2019. Utvalet skal leggje fram endeleg utgreiing innan 11. august 2020.

#### 4.4.4 Samanslåing av tingrettar og felles leiing

Regjeringa ønskjer eit likeverdig domstoltilbod i heile landet. Regjeringa vil betre ressursutnyttinga i domstolane, styrke domstolane si moglegheit til å vidareutvikle eigen kompetanse og kvalitet og gjere domstolane betre eigna til å tilpasse seg variasjonar i saksmengd og type. Då er det

nødvendig å gjere noko med dagens struktur med 63 tingrettar og 34 jordskifterettar.

I mars 2018 avgjorde regjeringa å slå saman Nordre Vestfold tingrett, Larvik tingrett, Sandefjord tingrett og Tønsberg tingrett til éin tingrett: Vestfold tingrett. Endringa vil ta til å gjelde fyrste del av 2019.

Domstoladministrasjonen og departementet vil halde fram med å følgje opp lokale prosessar om endringar i domstolsstrukturen. Samanslåing av domstolar vil bli vedteke om det er lokal semje eller der det er andre særlege grunnar for det.

Frå 2017 har det blitt etablert fleire faste ordningar med felles leiing. Felles leiing inneber at ein domstolleiar leier meir enn éin domstol. Evaluering av gjennomførte prøveordningar i tingrettar og jordskifterettar viser at felles leiing gir redusert sårbarheit, potensial for betre ressursutnytting og meir effektiv saksavvikling, samstundes som kontorstadene kan oppretthaldast. Per juni 2018 er det bestemt felles leiing for til saman tretten tingrettar med seks sorenskrivarar og fem faste felles jordskifterettsleiarar for til saman ti jordskifterettar.

Når domstolleiarstillingar i tingrettar og jordskifterettar blir ledige, vurderer Domstoladministrasjonen om vilkåra for felles leiing er til stades.

#### 4.4.5 Prosjekt for hurtigbehandling av straffesaker i Oslo tingrett

I september 2016 starta eit toårig prosjekt med hurtigbehandling av straffesaker i Oslo. Prosjektet har tidlegare blitt forlenget med eit halvt år, ut 2018. Regjeringa vil no forlenge prosjektet vidare i 2019. Hurtigbehandlinga gjeld straffesaker der det er fare for unndraging og bevisbiletet er klart. Dette gjer at fleire straffesaker kan gjennomførast utan utsetjing, og at fleire straffbare handlingar blir straffeforfulgte. Sakene blir avsagde i Oslo tingrett kort tid etter pågriping, og det blir raskt avgjort om ein eventuell anke skal behandlast i Borgarting lagmannsrett. Straffa blir sona rett etter rettskraftig dom, med frådreg for tida i varetekt. Er utvisingsvedtak med innreiseforbod aktuelt, blir det raskt gjort vedtak om dette, og den dømde blir returnert ut av landet. Dermed kjem utanlandske lovbrytarar raskare ut av landet, og ein hindrar nye brotsverk i Noreg.

Ein evalueringsrapport frå 22. mai 2018 viser at prosjektet er vellukka. Fram til 1. april 2018 fekk 382 personar straffesakene sine hurtigbehandle. 90 pst. av dei varetstekstefengsla fekk dom i tingretten i første fengslingsperiode, og om lag 80 pst. av dommane var rettskraftige allereie innan



50 dagar etter pågripinga. Dei fleste lovbrota er saker om narkotika, vinning og brot på utlendingslova. Nærmare 86 pst. enda med fengsel utan vilkår. Samhandlinga mellom aktørane har fungert godt, og mange sikta er òg tilfredse med at sakene blir behandla raskt, sidan dette reduserer usikkerheita deira for framtida.

Prosjektet er berekna til å koste totalt 8 mill. kroner i 2019, der 4,4 mill. kroner er knytte til større ressursbehov i Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett. Dei resterande kostnadene på 3,6 mill. kroner er knytte til meirarbeid i politi- og påtalemakta. Vi viser til omtalen under programkategori 06.40. Restkapasiteten i prosjektet kan brukast til rask behandling av saker der sikta må lauslatast før hovudforhandlinga, men blir førehandsinnkalla til forkyning av straffedom.

#### 4.5 Tiltak: lovprosessar

##### 4.5.1 Evaluering av tvistelova

Regjeringa har 12. juli 2018 sendt på høyring forslag til endringar i tvistelova.

Forslaga i høyringsnotatet er gjennomgåande grunnleggjande i å fremme formålet med tvistelova, det vil seie ei forsvarleg og effektiv saksbehandling. Dette inneber òg ein større grad av proporsjonalitet ved at saksbehandlinga og sakskostnadene skal stå i rimeleg forhold til betydninga av saka og verdien av tvistegenstanden.

Høyringsforslaga har i hovudsak bakgrunn i evalueringa av tvistelova, som viste at innføringa av ny tvistelov i 2005 generelt sett var vellukka, men at det kan vere grunn til ytterlegare lovendringar for å nå målsetjinga om ein meir effektiv domstolsprosess med lågare sakskostnader.

##### 4.5.2 Ny straffeprosesslov

Ein god straffeprosess skal bidra til kvalitet, effektivitet og rettstryggleik i strafferettspleia og skal opne for rasjonell bruk av moderne informasjonsteknologi. Prosessordninga må vere tilpassa det mangfaldet av saker som den teknologiske utviklinga, den sosiale mobiliteten og samfunnsutviklinga elles gir opphav til.

Regjeringa oppnemnde 20. juni 2014 eit offentlig utval som skulle lage ei utgreiing om ny straffeprosesslov, som er betre tilpassa vår tid, og som legg til rette for å avvikle straffesaker rettsikkert og effektivt. Utvalet leverte utgreiinga NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* 3. november 2016. Utgreiinga har vore på høyring og er no til oppfølging i departementet. Ein lovrevisjon av

denne storleiken vil gi store økonomiske og administrative konsekvensar, som må greiast ut. Departementet ser på moglegheita for å forsere enkelte delar av straffeprosesslovarbeidet for å effektivisere domstolane, bl.a. ankesilingsreglane i lagmannsretten, utan at det går på kostnad av heilskapen i arbeidet.

## 5 Barne- og familiesaker i domstolane

### 5.1 Utgreiing av særdomstol for barne- og familiesaker

NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder?* vart lagd fram 9 mars 2017. Særdomstolsutvalet greidde bl.a. ut om saker etter barnelova og barnevernlova burde behandlast av eitt organ, og om det eventuelt skulle opprettast særdomstolar, og om fylkesnemndene skulle leggjast ned.

Utvalet tilrådde at det ikkje skulle opprettast ein særdomstol for barnelov- og barnevernssaker, men at fylkesnemndene skulle leggjast ned, og at barnevernssakene og foreldretvistane skulle behandlast av nokre utvalde tingrettar.

Høyringsfristen var 1. desember 2017, og utgreiinga er no til oppfølging i departementet.

### 5.2 Barnesaker i domstolane

Saker som blir behandla etter barnelova, er høgt prioriterte ved norske domstolar. Domstoladministrasjonen gjennomfører fleire tiltak for å sikre at Noregs plikter etter FN's barnekonvensjon blir varetekne, og at saksbehandlinga gjennomgåande er effektiv og held høg kvalitet.

Saksførebuande møte mellom partane i barnelovsakene blir nytta oftare. I 2017 kom partane fram til ei minneleg løysning med bistand frå dommaren og eventuelt sakkunnig i 57,3 pst. av sakene.

Domstoladministrasjonen har òg utvikla ei rekkje ulike kompetansetiltak for å oppfylle intensjonane frå lovgivar og folkerettslege forpliktingar. Det er bl.a. utarbeidd ein nasjonal rettleiar for behandling av foreldretvistar, som har blitt nytta i kompetansearbeidet med domstolane. Digitale rettleiingar for samtalar med barn og for tilrettelegging av barns møte med domstolane er òg under utvikling. Fleire domstolar samarbeider òg med lokale familievernkantar, psykologar og advokatar, og enkelte domstolar deltek i forskingsprosjekt på det barnefaglege området.

Vi viser i denne samanheng til omtalen av oppmodningsvedtak nr. 272, 16. desember 2016 i del I.

## 6 Spørsmålet om å vere tilrekneleg, samfunnsvern og rettspsykiatrisk sakkunne

Straffesaka etter terrorangrepet 22. juli 2011 har reist ein omfattande prinsipiell diskusjon om utilreknelegomgrepet i straffelova og rolla til rettspsykiatrien ved avgjerder om tiltalte er tilrekneleg. Regjeringa er oppteken av å betre kvaliteten og effektiviteten i gjennomføringa av straffesaker der utilreknelegomgrepet og rolla til rettspsykiatrien er sentral.

Tilreknelegutvalet vart sett ned i 2013 for å vurdere reglane om kven som er strafferettsleg tilrekneleg, kva rolle psykiatrien bør ha i strafferettspleia, og korleis samfunnet bør verne seg mot utilreknelege personar som utgjer ein fare for liv og helse for medborgarar. Utvalet la 28. oktober 2014 fram utgreinga si NOU 2014: 10 *Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern*.

Prop. 154 L (2016–2017) *Endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (skyldevne, samfunnsvern og sakkyndighet)* følgjer opp utgreinga frå utvalet. Lovendringane skal gjere identifiseringa av lovbrytarar som ikkje bør straffast – dei utilreknelege som ikkje kan klandrast for handlingane sine – meir treffsikker. Vidare skal lovendringane styrke samfunnsvernet og auke kvaliteten i rettspsykiatrisk sakkunnigarbeid. Proposisjonen vart fremma for Stortinget juni 2017.

Eit av forslaga i proposisjonen var å etablere ei nasjonal eining for rettspsykiatrisk sakkunne (NERS) etter modell av pilotprosjektet ved Kom-

petansesenteret for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri på Brøset. NERS varetek oppdatert innmeldingsoversikt over sakkunnige, mottak og behandling av rekvisisjonar frå påtalemynd og statistikk over sakkunnigarbeidet.

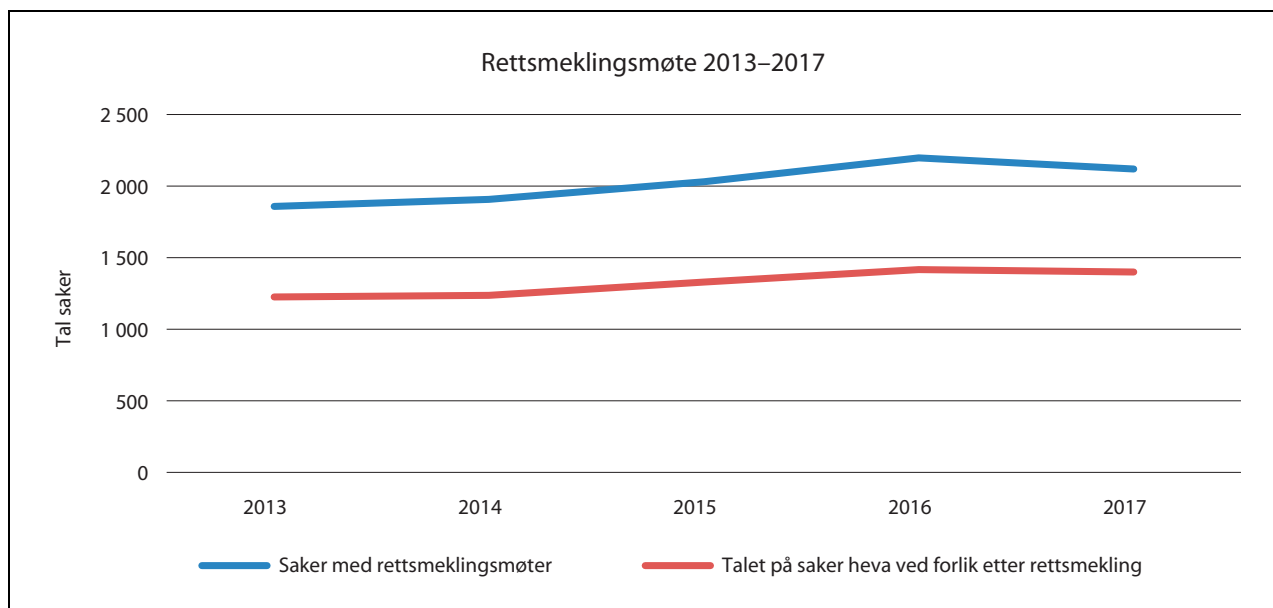
Per første halvår av 2018 er etableringa godt i gang. NERS er operativt for Vest politidistrikt, Møre og Romsdal politidistrikt, Trøndelag politidistrikt, Nordland politidistrikt, Troms politidistrikt og Finnmark politidistrikt. Implementering av systemet for dei andre politidistrikta er forventta i løpet av hausten 2018. Alle rekvisisjonar blir svart på innan fristen.

Vi viser til omtalen i Prop. 1 S (2018–2019) for Helse- og omsorgsdepartementet.

## 7 Rettsmekling

Rettsmekling bidrar til raskare, billigare og meir skånsam tvisteløysing. Partane får sjølv ansvar for å løyse konflikten gjennom mekling og forlik.

Talet på rettsmeklingsmøte har auka dei siste åra. Det har òg talet på saker som er forlikte som resultat av rettsmekling. Delen av saker som endar med forlik etter rettsmekling, har dei siste åra vore relativt stabilt på rundt 64–65 pst. Av sakene som vart avgjorde i 2017, vart det halde rettsmeklingsmøte i 23 pst. Av sakene som vart avgjorde i 2017, vart det halde rettsmeklingsmøte i 23 pst. (1 939 saker) i første instans og 9 pst. (181 saker) i andre instans.

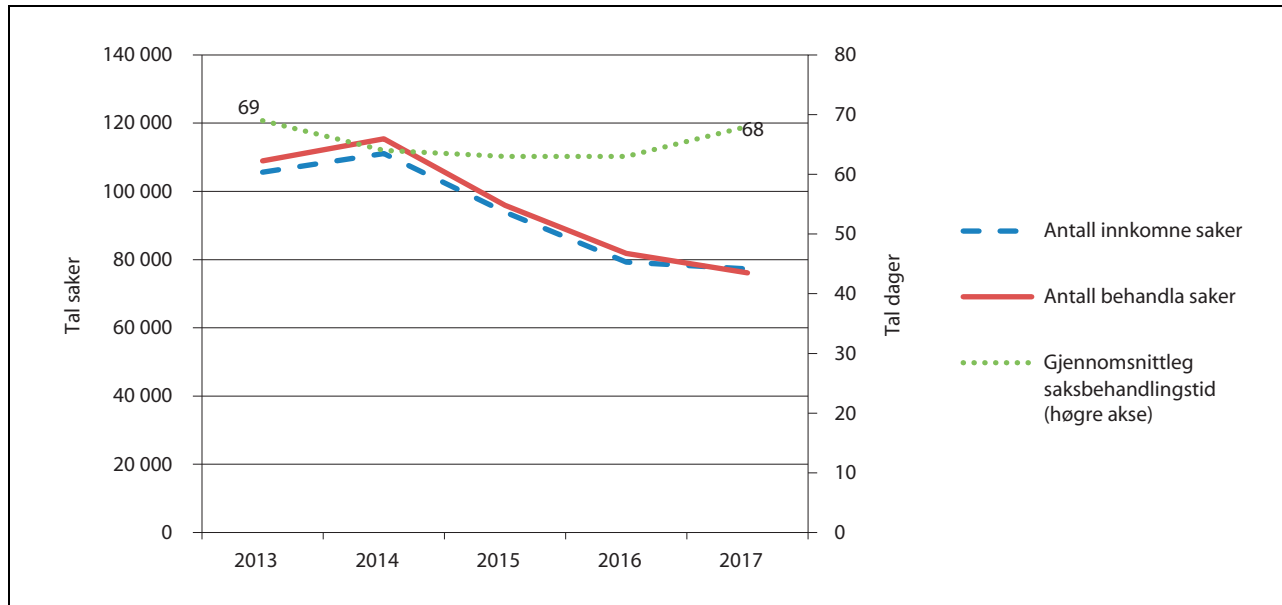


Figur 2.5 Rettsmeklingsmøte 2013–2017

## 8 Forlikråda

Forlikråda mottok 77 265 saker og behandla 76 080 saker i 2017. Gjennomsnittleg saksbehand-

lingstid var 68 dagar i 2017. Figur 8.1 viser utviklinga i saksbehandlinga frå 2013 til 2017.



Figur 2.6 Saksavvikling i forlikråda 2013–2017

Utviklinga over år viser ein nedgang i talet på forliksklagar. Denne nedgangen er i tråd med den ønskete utviklinga, jf. Ot.prp. nr. 43 (2003–2004). Saker som tidlegare vart behandla som forliksklagar, blir no behandla som utleggsforretningar med skriftstykke som tvangsgrunnlag.

Stortinget vedtok 22. juni 2018 å gi tilgang til oppfrisking av fráværdommar som er avsagde i forlikrådet. Endringa tek til å gjelde 1. januar 2019. Departementet har òg sendt på høyring eit forslag om at alle saker der tvistesummen er under 250 000 kroner, skal behandlast ved småkravsprosess, jf. pkt. 4.6.1. I dag er beløpsgrensa 125 000 kroner. Forslaga kan gi nokre fleire saker for forlikrådet, og nokre færre saker for domstolane.

Regjeringa foreslår å auke gebyr for forliksklage frå 1 rettsgebyr (R) til 1,15 R slik at gebyret utgjer sjølvkost. Regjeringa vil fremje ein proposisjon for Stortinget hausten 2018. Lovendringane vert foreslått innførte frå 1. januar 2019. Det er berekna at forslaget vil gi ein inntektsauke på om lag 12,9 mill. kroner, sjå kap. 3440, post 07 Gebyr – sivile gjeremål.

## 9 Jordskiftedomstolane

I 2017 kom det inn 1 336 nye saker til jordskifterettane. Det er ein nedgang på 6 pst. frå 2016, då det kom inn 1 425 saker til jordskifterettane.

Jordskifterettane avgjorde 1 286 saker i 2017, ein auke på 2 pst. frå 2016, då dei avgjorde 1 266 saker. Ved inngangen til 2018 ligg det 2 020 saker i behaldning hos jordskifterettane, ein auke på 3 pst. samanlikna med inngangen til 2017.

Jordskifterettane tok i bruk ny jordskiftelov og nytt saksbehandlingssystem 1. januar 2016. 86 pst. av dei avslutta sakene i 2017 er avvikla i samsvar med ny jordskiftelov, og sakene som er avvikla etter ny lov, har ei gjennomsnittleg saksbehandlingstid på i overkant av eitt år (375 dagar). Jordskifterettane avviklar i tillegg framleis ein del eldre saker etter gammal jordskiftelov. Basert på tilbakemeldingar frå jordskifterettane vil dei fleste «gamle» sakene vere avvikla innan 2020.

## 10 Gebyr i domstolane

Rettsgebyr (R) er eit grunngebyr som dannar utgangspunkt for utrekning av betaling for tenester i offentleg verksemd. Gebyret som blir betalt, er sett saman av grunngebyret R og ein multiplikator.

### 10.1 Rettsgebyret

Regjeringa foreslår å auke rettsgebyret (R) frå 1 130 kroner til 1 150 med verknad frå 1. januar 2019. Dette inneber ei prisjustering på 1,8 pst. i tråd med berekna prisvekst for 2019. Ein tek sikte på å justere R årleg i tråd med alminneleg kostnadsutvikling.

### 10.2 Nedjustering av overpriste gebyr

Regjeringa foreslår å nedjustere overpriste gebyr på rettsområdet med 76,8 mill. kroner, herunder 55,4 mill. kroner i domstolane og 21,5 mill. kroner i politiet. Innanfor denne ramma har regjeringa valt å prioritere gebyr som i dag hovudsakleg vert betalt av privatpersoner. I domstolane foreslår regjeringa å redusere gebyr ved blant anna tvangssal, konkursbegjæring, felleseigarskifte og proklama.

## 11 Domstolslokale

Byggjeprojekt i domstolane er omtalte i del III.

### 11.1 Nye lokale for behandling av gradert materiale i Oslo tingrett

Det er behov for å etablere eit lokale i Oslo tingrett for å kunne behandle graderte opplysningar til og med hemmeleg. Oslo tingrett behandlar i dag bl.a. saker om utvising av utlendingar av omsyn til grunnleggjande nasjonale interesser, inkl. rikstryggleiken, utlendingslova kapittel 14 og saker om tvangsmiddelbruk frå Politiets tryggingsteneste (PST). Oslo tingrett har behov for lokale som i større grad er eigna til å kunne behandle slike saker i tråd med krava som tryggingsslova og tilhøyrande forskrift stiller.

Regjeringa foreslår å løyve 2,1 mill. kroner for å etablere eit rettslokale i Oslo tingrett som kan behandle graderte opplysningar.

### 11.2 Tryggingstiltak i domstolane

Grunnsikring i domstolane har dei siste åra vore eit prioritert område. Grunnsikring omfattar bl.a. å etablere ei indre sone der berre dommarar og andre tilsette i domstolen kan bevege seg fritt, overfallsalarmer og innsyn i rettssalar. Dette vil møte utfordringane i samband med auken av rettssaker med alvorlege brotsverk og høgt konfliktnivå. Overfallsalarm og innsyn i rettssalane er langt på veg etablert i alle domstolar, men soneskilje manglar enno i nokre få lokale. Arbeidet med å ferdigstille grunnsikringa i domstolane vil halde fram i 2019.

I Prop. 62 L (2017–2018) foreslo departementet ein generell heimel for tryggingsskontroll i domstolane for å klargjere at domstolane har rett til å bruke slik kontroll. Lovendringa vart vedteken i Stortinget og tok til å gjelde september 2018.

Frå 2014 har det vore permanent tryggleiks- og tilgangsskontroll i Høgsterett, som det første domstolbygget i landet. Våren 2017 vart dette òg etablert i Oslo tinghus. Tryggleiks- og tilgangsskontroll vil sikre tilsette og brukarar mot at gjenstandar som kan skade andre, f.eks. våpen og eksplosiv, blir innførte. Tiltaket betrar tryggleikssituasjonen i domstolane og skaper tryggleik for gjennomføring av både straffesaker og sivile saker.

Domstoladministrasjonen vurderer å etablere tryggleiks- og tilgangsskontroll i fleire store tinghus. Løysingane i Høgsterett og Oslo tinghus vil vere viktige referansar.

Spørsmål knytte til tryggingstiltak i dei nye tinghusløysingane i Bergen, Stavanger og Drammen blir varetakne gjennom utrekningane som er omtalte i del III.

Vi viser òg til oppmodingsvedtak nr. 271, 16. desember 2016 i del I.

## Kap. 61 Høyesterett

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	109 533	109 750	112 195
	Sum kap. 0061	109 533	109 750	112 195

### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga dekker faste og variable lønnskostnader og andre driftsutgifter som følgjer av verksemda til Høgsterett.

Bemanninga i Høgsterett utgjorde 20 høgsterettsdommarårsverk og 53,3 andre årsverk per 1. juli 2018.

Det blir foreslått å auke løyvinga med 1,1 mill. kroner i samsvar med lønnsauken for dommarar i Høgsterett for perioden 1. januar 2019 til 31. desember 2019, jf. omtalen i Innst. 400 S (2017–2018).

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 549 000 kroner i samband med avbyråkratisering- og effektiviseringsreforma i statlege verksemdar.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga på kap. 61, post 01 mot tilsvarende meirinntekter på kap. 3061, post 03, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 112,2 mill. kroner.

## Kap. 410 Domstolene

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	2 339 685	2 451 320	2 530 629
21	Spesielle driftsutgifter	68 243	70 259	71 935
22	Vernesaker/sideutgifter, jordskiftedomstoler, <i>kan overføres</i>	4 964	6 578	6 735
	Sum kap. 0410	2 412 892	2 528 157	2 609 299

### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga dekker alle ordinære driftsutgifter ved Domstoladministrasjonen, inkl. faste og variable lønnsutgifter og lønnsutgifter til tilkalla og ekstraordinære dommarar i tingrettane, jordskifterettane og lagmannsrettane.

Bemanninga i Domstoladministrasjonen utgjorde 90 årsverk per 1. juli 2018. Bemanninga ved tingrettane utgjorde 369,1 dommarårsverk, 154 dommarfullmektigårsverk og 662,7 andre årsverk per 1. juli 2018. Bemanninga ved lagmannsrettane utgjorde 169,5 dommarårsverk og 110,6 andre årsverk per 1. juli 2018. Bemanninga ved jordskifterettane utgjorde 81,8 dommarårsverk og 148,7 andre årsverk per 1. juli 2018.

Løyvinga skal vidare dekke alle ordinære driftsutgifter og investeringar knytte til dei enkelte domstolane. Løyvinga dekker òg utgifter til Finnmarkskommisjonen, Utmarksdomstolen for Finnmark, Tilsynsutvalet for dommarar og Innstillingsrådet for dommarar.

Det blir foreslått å auke løyvinga med 18,8 mill. kroner i samsvar med lønnsauken for dommarar i tingrettane og lagmannsrettane for perioden 1. januar 2019 til 31. desember 2019.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 12,3 mill. kroner som eit ledd i avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemdar.

Det blir foreslått å auke løyvinga med 13 mill. kroner i investeringsmidlar til teknisk utstyr hos domstolane.

Det blir foreslått å auke løyvinga med 2,1 mill. kroner til å etablere gradert rettslokale i Oslo tingrett.

Som følgje av at politiet skal etablere JustisCert (justissektoren sitt responsmiljø for å førebyggje og koordinere handteringa av alvorlege IKT-hendingar), blir det foreslått å redusere løyvinga med 0,9 mill. kroner mot ein tilsvarende auke av løyvinga under kap. 440, post 01.

Vidare blir det foreslått å auke løyvinga med 8 mill. kroner for å vidareføre ny utgreiareining i Borgarting lagmannsrett. Dette inneber ein løyvingsauke på 5,1 mill. kroner jamført med løyvinga til formålet i samband med revidert nasjonalbudsjett for 2018.

Det blir foreslått å auke løyvinga med 6 mill. kroner mot ein tilsvarende reduksjon på høvesvis 5 mill. kroner på kap. 414, post 01 og 1 mill. kroner på kap. 466, post 01 i samband med innsparingar etter avvikinga av juryordninga.

Løyvinga skal gå til å styrke kapasiteten i domstolane, slutføre ombygginga av jurysalane i lagmannsrettane og tilpasse saksbehandlingssystemet Lovisa i samband med avviklinga av juryordninga.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga på kap. 410, post 01 mot tilsvarende merinntekter på kap. 3410, post 02 og 03 jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 2 530,6 mill. kroner.

### Post 21 Spesielle driftsutgifter

Løyvinga på posten dekker utgifter som etter rettsgebyrlova er inkluderte i rettsgebyret, jf. kap. 3410, t.d. kunngjeringsutgifter, nødvendige utgifter ved tvangsforretningar, registrering m.m. under offentleg bubehandling og forkynning som er nødvendig etter lova. I enkelte saker blir utgifter til meddommarar, vitne og rettsvitne m.m. dekte. Løyvinga dekker òg arbeidsgivaravgift av godtgjersle til meddommarar og tolkar i sivile saker der partane sjølv dekker godtgjersla.

## Kap. 3410 Domstolene

		(i 1 000 kr)		
Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Rettsgebyr	309 875	385 310	257 022
02	Saks- og gebyrinntekter jordskiftedomstolene	22 377	23 200	23 753
03	Diverse refusjoner	3 015	1 817	1 860
04	Vernesaker jordskiftedomstolene	5 279	5 946	5 916
	Sum kap. 3410	340 546	416 273	288 551

### Post 01 Rettsgebyr

Løyvinga på posten dekker inntekter frå gebyrpliktige oppgåver i domstolane i samband med tvistesaker, skjønn, skifte, konkurs, tvangsforretningar m.m.

Det blir foreslått å auke løyvinga med 6,9 mill. kroner som følgje av prisjustering av rettsgebyret.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 55,4 mill. kroner som følgje av nedjustering overprisa gebyr i domstolane.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 351 000 kroner som eit ledd i avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 71,9 mill. kroner.

### Post 22 Vernesaker/sideutgifter, jordskiftedomstoler, kan overføres

Jordskiftedomstolane har heimel til å krevje inn sideutgifter i visse saker. Sideutgiftene skal dekke det tekniske arbeidet i desse sakene. Utgiftene skal først i egne saksrekneskapar.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga på kap. 410, post 22 mot tilsvarende meirinntekter på kap. 3410, post 04, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 33 000 kroner som eit ledd i avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 6,7 mill. kroner.

På bakgrunn av forventna utvikling og rekneskapstal blir det foreslått å redusere løyvinga med 58,2 mill. kroner.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 1,9 mill. kroner som eit ledd i avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 19,8 mill. kroner som følgje av at skifteattestgebyr allikevel ikkje blir innført, jf. Stortingets behandling av ervidert nasjonalbudsjett.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 257,0 mill. kroner.

**Post 02 Saks- og gebyrinntekter  
jordskiftedomstolene**

Løyvinga på posten omfattar inntekter ved at partane i saka betaler gebyr.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 410, post 01 mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3410, post 02, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått å auke løyvinga med 669 000 kroner som følge av prisjustering av rettsgebyret.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 116 000 kroner som eit ledd i avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 23,8 mill. kroner.

**Post 03 Diverse refusjoner**

Posten dekker refusjonar som blir brutto inntektsførte ved domstolane i første instans og lagmannsrettane, bl.a. refusjonar etter avrekning av energitgifter m.m.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til at meirinntektene på kap. 3410, post 03 kan nyttast til å overskride løyvinga på kap. 410, post 01 tilsvarende, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 9 000 kroner som eit ledd i avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 1,9 mill. kroner.

**Post 04 Vernesaker jordskiftedomstolene**

Løyvinga på posten samsvarer med tilsvarende utgifter på kap. 410, post 22.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga på kap. 410, post 22 mot tilsvarende meirinntekter på kap. 3410, post 04, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 30 000 kroner som eit ledd i avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 5,9 mill. kroner.

**Kap. 414 Forlikråd og andre domsutgifter**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	220 402	228 227	227 694
21	Spesielle driftsutgifter	34 817	37 976	38 882
	Sum kap. 0414	255 219	266 203	266 576

**Post 01 Driftsutgifter**

Løyvinga på posten dekker godtgjersle og tapt arbeidsforteneste til meddommarar, lagrettsmedlemmer, enkelte sakkunnige, vitne, rettsvitne m.m. og reiseutgiftene deira. Vidare dekker løyvinga utgifter til tolkar i sivile saker der partane har krav på tolk. Løyvinga på posten dekker òg utgifter til vitne som møter eller på annan måte gir forklaring til Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker, og nødvendige blodprøver og DNA-testar i arbeidet til kommisjonen. Løyvingsbehovet er skjønsmessig berekna.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 1,1 mill. kroner som eit ledd i avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Vidare blir det foreslått å redusere løyvinga med 5 mill. kroner mot ein tilsvarende auke på

kap. 410, post 01 i samband med innsparingar etter avviklinga av juryordninga.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 227,7 mill. kroner.

**Post 21 Spesielle driftsutgifter**

Posten dekker utgifter til godtgjersle og køyre-godtgjersle til medlemmer av forlikråda og nødvendige kompetansehevande tiltak.

Løyvinga på posten blir foreslått redusert med 190 000 kroner som følge av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 38,9 mill. kroner.

## Programkategori 06.30 Kriminalomsorgen

Utgifter under programkategori 06.30 fordelt på postgrupper

		(i 1 000 kr)			
Post-gr.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
01–25	Driftsutgifter	4 950 824	5 001 304	4 876 048	-2,5
30–49	Nybygg, anlegg m.v.	75 883	23 619	55 442	134,7
60–69	Overføringer til kommuner	65 012	76 800	69 000	-10,2
70–89	Overføringer til private	23 201	24 044	24 741	2,9
Sum kategori 06.30		5 114 920	5 125 767	5 025 231	-2,0

Utgifter under programkategori 06.30 fordelt på kapitler

		(i 1 000 kr)			
Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
430	Kriminalomsorgen	4 887 074	4 882 809	4 778 527	-2,1
432	Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter	227 846	242 958	246 704	1,5
Sum kategori 06.30		5 114 920	5 125 767	5 025 231	-2,0

### 1 Innleiing

Programkategori 06.30 Kriminalomsorg er kap. 430 Kriminalomsorga og kap. 432 Kriminalomsorgas høgskule og utdanningssenter.

Kategorien omfattar Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), regionalt nivå med fem regionadministrasjonar, lokalt nivå med 38 fengsel og 15 friomsorgskontor, to senter for narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) og Kriminalomsorgas høgskule og utdanningssenter KRUS. KDI står for den faglege og administrative leiinga av kriminalomsorga.

1.1 Organisering og plassering av kategorien i kjeda  
Kriminalomsorga er eit av dei siste ledda i straffesakskjeda. Kriminalomsorga skal sjå til at dei som blir dømde til straff av domstolane, gjennomfører

straffa, og dei skal stille varetekstsplassar til disposisjon for politiet. Mengda med oppgåver som kjem til kriminalomsorga, avheng av aktivitetane og prioriteringane til verksemdene framfor dei i kjeda. Desse er politiet og påtalemakta (programkategori 06.40) og domstolane (programkategori 06.20). Fleire oppklarte saker hos politiet og raske behandling hos påtalemakta og domstolane vil gi større behov for kapasitet hos kriminalomsorga. Godt tilbakeføringsarbeid, effektiv førebyggjande innsats og meir bruk av administrative sanksjonar vil derimot bidra til å redusere behovet for kapasitet i kriminalomsorga.

Kriminalomsorga gjennomfører straff både i fengsel og i samfunnet. Straffa skal gjennomførast på ein måte som tek omsyn til formålet med straffa, motverkar nye straffbare handlingar, er tryggande for samfunnet og innanfor desse rammene sikrar dei innsette tilfredsstillande forhold.



Ved varetektsfengsling skal kriminalomsorga leggje forholda til rette for å motverke dei negative følgjene av isolasjon.

Måla for programkategori 06.30 er:

- ei meir effektiv straffesakskjede
- betre førebygging av kriminalitet
- redusert alvorleg kriminalitet

## 2 Prioriteringar i budsjettet

### 2.1 Satsningar og tiltak i 2019

Regjeringa foreslår desse større satsingane og tiltaka i 2019:

- etablere nasjonal forsterka fellesskapsavdeling ved Ila fengsel og forvaringsanstalt – 18,3 mill. kroner
- landsdekkande bøteteneste
- pilotprosjekt ved Bjørgvin fengsel med ny modell for avrusing – 11 mill. kroner

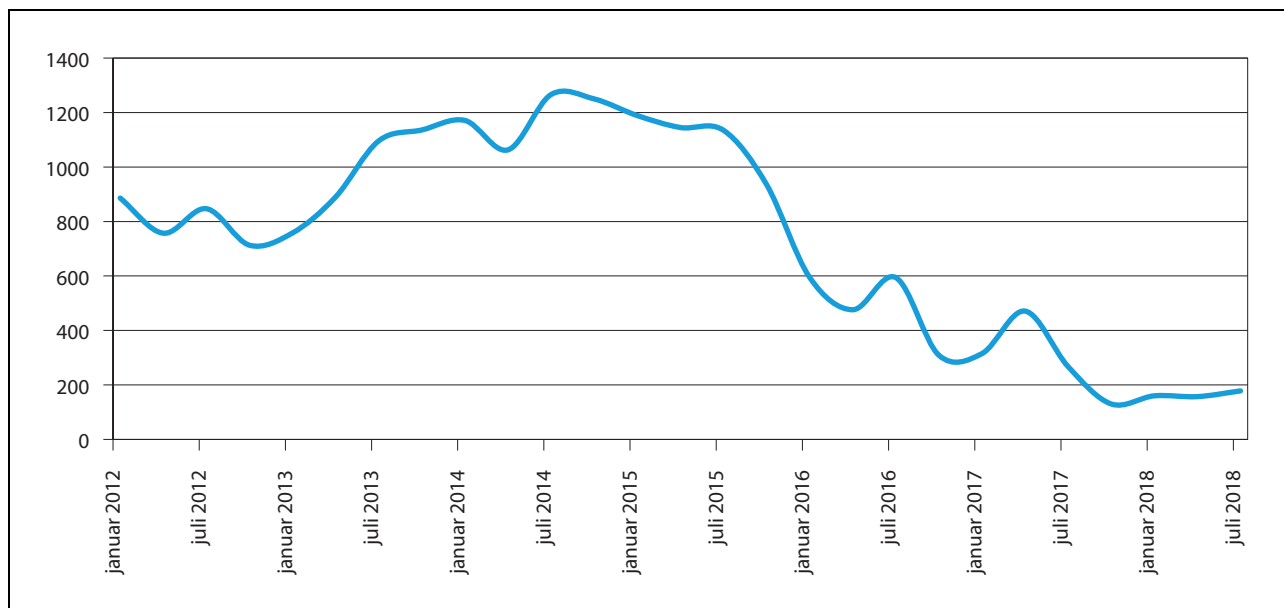
- vidare bygging og etablering av nytt fengsel i Agder med avdelingar i Mandal og Froland – 380 mill. kroner
- Etablere eit landsdekkjande behandlingstilbod for insette dømt for seksuelle overgrep – 19 mill. kroner

## 3 Ei mer effektiv straffesakskjede

### 3.1 Resultat – gjennomføring av straff og varetekt

#### 3.1.1 Redusert soningskø

Då regjeringa overtok i 2013, var køen på over 1 200 dommar. Regjeringa har etablert nye soningsplassar i fengsel og ved bruk av elektronisk kontroll (fotlekkjesoning), og dette har hatt god effekt. Soningskøen er mindre enn 200 dommar, og er så godt som avvikla. Regjeringa følgjer likevel nøye med på kapasiteten i kriminalomsorga og utviklinga i soningskøen, og vil vurdere tiltak dersom vi får ein merkbar vekst i soningskøen.



Figur 2.7 Utvikling i soningskøen for vilkårslause dommar, 2012–2018

#### 3.1.2 Fleire fengselsplassar og meir bruk av straff i samfunnet

Vilkårslaus fengselsstraff blir i utgangspunktet gjennomført i fengsel. I særskilde tilfelle kan kriminalomsorga avgjere at vilkårslaus fengselsstraff skal gjennomførast utanfor fengsel. Dette gjeld overføring frå fengsel til soning i heimen (straffegjennomføringslova § 16 første ledd), straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK) (§ 16 andre ledd) og straffegjennomføring i institusjon (§ 12).

I 2017 hadde kriminalomsorga ein kapasitet på gjennomføring av vilkårslause dommar, varetekt, forvaring og bøtesoning tilsvarende om lag 4 600 plassar. Av dette var kapasiteten i fengsla på om lag 4 100 plassar. EK utgjorde om lag 390 plassar, mens straffegjennomføring i institusjon utgjorde om lag 140 plassar. Samstundes gjennomfører nokre få straffedømde straffa si utanfor fengsel etter straffegjennomføringslova § 16 første ledd.

Tabell 2.3 Tal på fengselsplassar og belegg siste fem år

	2013	2014	2015	2016	2017
Tal på fengselsplassar <sup>1</sup>	3 803	3 803	3 922	4 092	4 122
Kapasitetsutnytting	97 %	98 %	96 %	95 %	92 %

<sup>1</sup> inkludert leige av 242 fengselsplassar i Norgerhaven fengsel i Nederland – Alle tal er per 1.1.

To tredelar av kapasiteten til fengsla er plassar med høgt tryggingnivå, mens ein tredel er plassar med lågare tryggingnivå. I 2017 var samla gjennomsnittleg kapasitetsutnytting 92 pst. I første halvår 2018 har den gjennomsnittlege kapasitetsutnyttinga vore på om lag 89 pst.

I perioden 2011–2017 har det vore ei utvikling mot lengre gjennomføringstid for domssonarar i

fengsel. Denne utviklinga kan sjåast i samanheng med innføringa, og seinare utvidinga, av EK, som har ført til at ein stor del av dommene under fire md. blir gjennomførte utanfor fengsel. Samstundes aukar lengda på dommene kriminalomsorga får i oppdrag å gjennomføre, sjølv om den totale mengda dommar ikkje aukar.

Tabell 2.4 Mengd døgn på straffegjennomføring i institusjon (strgjfl. § 12) og talet på sparte fengselsplassar

	2013	2014	2015	2016	2017
§ 12	30 837	36 935	51 076	48 080	50 018
Sparte fengselsplassar	84	101	140	131	137

I 2017 vart 650 personar overførte til straffegjennomføring i institusjon. Formålet med straffegjennomføring i institusjon er rehabilitering, men bruk av ordninga frigjer samstundes kapasitet i fengsla. Desse personane ville brukt 137 heil-

års plassar i fengsel om dei hadde gjennomført heile straffa i fengsel. Dette er ein stor auke frå 2014, då 517 personar vart overført, tilsvarande om lag 101 plassar.

Tabell 2.5 Kapasitet på elektronisk kontroll og del av total kapasitet

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kapasitet EK per 1.1.	237	342	342	342	387	500
Del av total kapasitet	6 %	9 %	9 %	8 %	9 %	11 %

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK) vart landsdekkande i 2014. Etter forslag frå regjeringa er kapasiteten for gjennomføring av straff med elektronisk kontroll utvida, og frå 2018 er kapasiteten på om lag 500 plassar.

Domfelte som gjennomfører siste del av straffa med elektronisk kontroll (delgjennomføring), utgjorde om lag 21 pst. av alle sakene med elektronisk kontroll som vart sette i gang i 2017. 4 pst. (128 personar) vart overførte til fengsel som følgje av brot på vilkåra.

Justis- og beredskapsdepartementet sende i november 2017 på høyring eit forslag om å auke gjennomføringstida for elektronisk kontroll frå

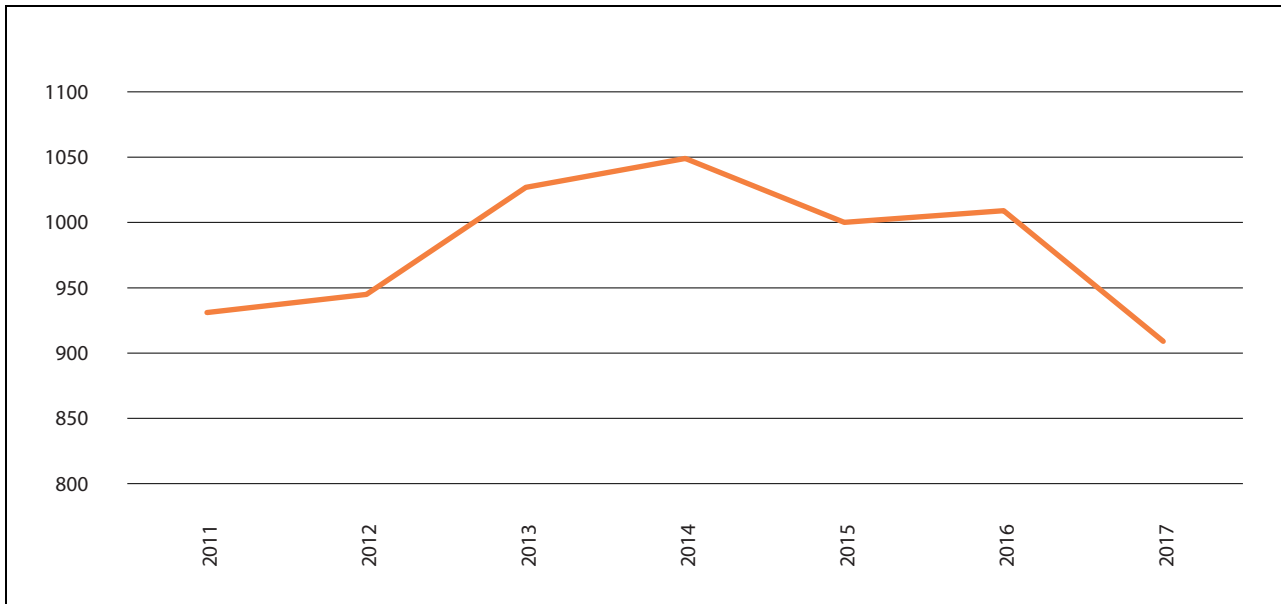
4 til 6 md. Høyringsnotatet inneheld òg ei fråsegn om lovheimel for bruk av springsteknologi m.m. Dette skal brukast for å kontrollere at dei som gjennomfører straff på denne måten, ikkje bryt vilkåra om opphaldsstad. Departementet går no gjennom høyringssvara.

Basert på tal for 2016 er det berekna at utvidinga til 6 md. vil gi ein auke av målgruppa tilsvarande om lag 120 plassar. Bruk av ny teknologi vil gi ein liten auke av målgruppa og dessutan ein meir effektiv og mindre tid- og ressurskrevjande kontroll av at vilkåra for elektronisk kontroll blir følgde.

### 3.1.3 Redusert bruk av varetekt

I 2017 var det i gjennomsnitt 909 innsette i varetekt. Det er ein nedgang på 100 innsette samanlikna med 2016. Dei som sat i varetekt, utgjorde

25 pst. av den totale fengselskapasiteten. Delen utanlandske statsborgarar i varetekt var om lag 48 pst. i 2017, og han har vore stabil rundt 50 pst. dei siste fem åra.



Figur 2.8 Gjennomsnittleg tal på innsette i varetekt, 2011–2017

Tabell 2.6 Varetektsinnsette som del av det totale talet på innsette

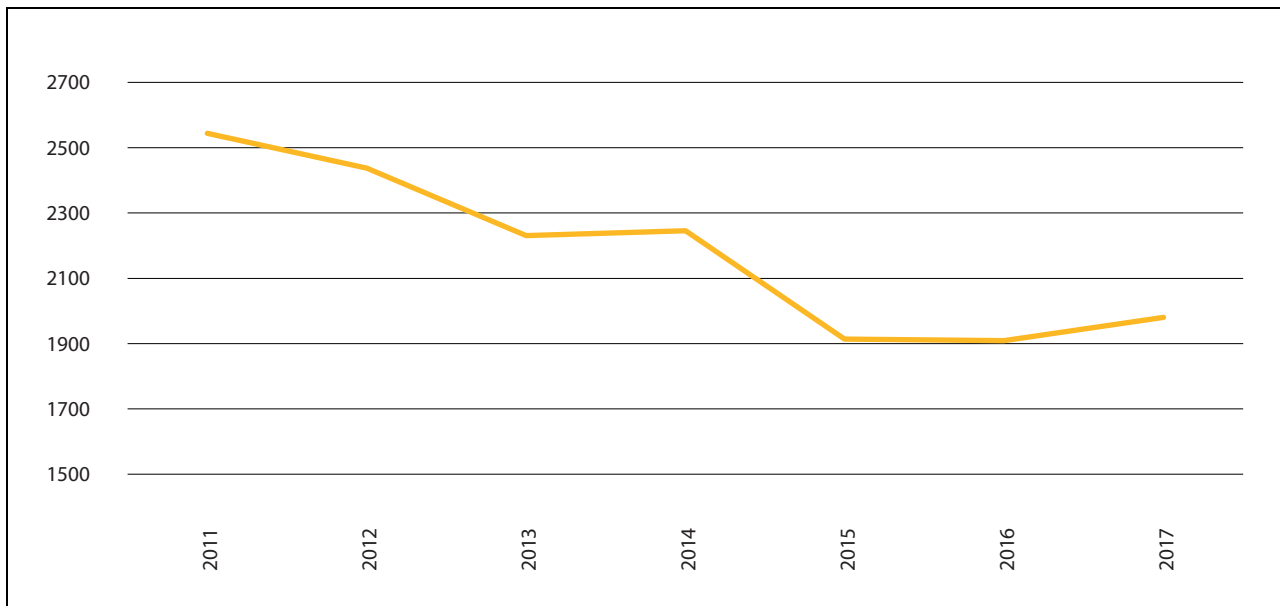
	2013	2014	2015	2016	2017
Gjennomsnittleg tal på innsette	3 663	3 717	3 746	3 850	3 652
Del i varetekt	28 %	28 %	27 %	26 %	25 %

### 3.1.4 Nedgang i bruk av samfunnsstraff

Domstolane kan dømme lovbrytarar til samfunnsstraff, vilkårsbunden dom med narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) og vilkårsbunden dom med Program mot ruspåverka køyring.

Desse straffereaksjonane blir gjennomførte av friomsorgskontora.

Dei seinaste åra har talet på samfunnsstraffer som er sette i verk, gått ned. Frå 2 647 i 2010 minka talet jamleg til 1 909 i 2016 før det i 2017 auka til 1 980. Det er ein nedgang på 25 pst.



Figur 2.9 Utvikling i talet på samfunnsstraffer som er sette i verk, 2011–2017

Samfunnsstraffa er rekna som ein reaksjon som er særleg godt eigna for mindre alvorlege typar lovbrøt, som vinningskriminalitet, og for unge lovbrøytarar.

Talet på iverksette oppdrag på narkotikaprogram med domstolskontroll auka i 2017. Forklaringa er at straffereaksjonen vart gjord permanent og landsdekkande i 2016. Det har no blitt avsagt slike dommar i alle fylka, og alle friomsorgskon-

tora har aktive dommar på narkotikaprogram med domstolskontroll. Dei to ND-sentera i Bergen og Oslo er nasjonale kompetansesenter. Dei har ansvar for å gjennomføre slike dommar i Hordaland, Oslo og Akershus. Elles har friomsorgskontora ansvaret for å gjennomføre dommar med narkotikaprogram med domstolskontroll i fylka sine, i nært samarbeid med og med rettleiing frå ND-sentera.

Tabell 2.7 Straffereaksjonar i samfunnet. Tal på iverksette oppdrag, 2011–2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Narkotikaprogram med domstolskontroll	26	29	23	27	29	35	135
Program mot ruspåverka køyring	574	523	565	497	556	463	440

### 3.1.5 Tilpassa tiltak for barn og unge straffedømde

Barn skal ikkje sone i fengsel med mindre det er høgst nødvendig. Alternative reaksjonar skal nyttast så langt det er mogleg. For dei tilfella der fengsel likevel er nødvendig, har kriminalomsorga to ungdomsseininger, i Bergen og på Eidsvoll, med til saman åtte plassar.

6. juli 2018 var det 8 barn i fengsel: 5 i varetekt og 3 på dom. I 2017 var det totalt 25 nyinnsetjingar<sup>1</sup> av barn under 18 år: 22 i varetekt og 3 på dom. Til samanlikning var talet på nyinnsetjingar

av barn under 18 år høvesvis 29 og 27 i 2016 og 2015.

I 2017 var 40 av dommane på samfunnsstraff som vart sette i verk, mot personar under 18 år. I 2016 gjaldt 30 av samfunnsstraffdommane som vart sette i verk, personar under 18 år. Sjå òg omtalen av ungdomsstraffa under programkategori 06.70.

<sup>1</sup> Omgrepet nyinnsetjingar er talet på kor mange oppdrag fengsla har teke imot. Kriminalomsorga bruker dette talet og ikkje talet på kor mange personar dei har teke imot, sidan éin person kan ha blitt sett inn fleire gonger.

### 3.1.6 Utanlandske innsette og soningsoverføring

I 2017 var 34 pst. av alle fengselsplassar brukte av utanlandske statsborgarar (dom og varetekt), frå 106 land. Desse tala har vore stabile dei siste fem åra.

Regjeringa har prioritert arbeidet med å overføre utanlandske domfelte til å halde fram soninga i heimlandet. 53 personar vart overførte til soning i heimlandet i 2017. Talet var 65 i 2016, mot 63 i 2015 og 38 i 2014.

Tabell 2.8 Tal på soningsoverføringar og sparte fengselsplasser, 2011–2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tal på soningsoverføringar	52	48	46	38	63	65	53
Tal på sparte fengselsplassar	94	91	78	58	113	101	85

Den europeiske konvensjonen om soningsoverføring krev at det må vere minst seks md. igjen til lauslating. Fleirtalet av dei domfelte som kjem frå land utanfor Norden, kan på grunn av dette kravet ikkje overførast til soning i heimlandet fordi dommen er for kort, eller fordi det er for kort tid att å sone. Potensialet for overføringar til land utanfor Norden er berekna å vere om lag 80–100 personar. Kriminalomsorga sender oppmoding til heimlandet om å gå med på soningsoverføring i alle saker der det er realistisk å få i stand ei overføring innan tidsfristen.

Dommane som vart overførte til soning i heimlandet i 2017, hadde eit omfang som svarer til drift av om lag 85 fengselsplassar med fullt belegg i eitt år.

Noreg forhandlar med Serbia, og er i samtalar med Polen og Kosovo, om å gjere bilaterale avtalar om soningsoverføring. Regjeringa meiner det på sikt bør vere eit mål å knyte seg til EUs rammeavgjerd om soningsoverføring for å gjere arbeidet med soningsoverføringar endå meir effektivt og for å minke behovet for bilaterale avtalar på dette feltet.

### 3.1.7 Avvikle avtalen om leige av fengsel i Nederland

Soningskøen er no på eit svært lågt nivå og er så godt som avvikla. Regjeringa har derfor avgjort å ikkje forlenge avtalen med Nederland om leige av Norgerhaven fengsel. Avtalen gjekk ut 31. august 2018.

Det er færre enn tidlegare som sit over fristen i politiarrest, og det er ikkje truleg at brot på denne fristen skjer som følgje av mangel på fengselsplassar. Regjeringa set i verk tiltak i Noreg for å erstatte plassane i Nederland. Fram til nytt feng-

sel i Agder er ferdig, vil behovet for ekstra fengselsplassar med høgt sikringsnivå handterast ved dublering<sup>2</sup> i fengsel i Noreg.

## 3.2 Utfordringar – ein lite eigna struktur og gamle fengselsbygg

### 3.2.1 Ein lite eigna struktur

Departementet har så vel i Meld. St. 12 (2014–2015), Prop. 122 S (2015–2016) som Prop. 85 S (2017–2018) skildra behovet for omstruktureringar i kriminalomsorga. Strukturen må tilpassast framtidige behov. Fleire av fengsla har store vedlikehaldsbehov og er ikkje eigna for fengselsdrift i framtida. Vi må ha ein god balanse mellom fengselsplassar med høgt og lågare tryggingnivå, og mellom fengselskapasitet og kapasitet for gjennomføring av straff i samfunnet. Behovet for fleire fengselsplassar med høgt tryggingnivå blir bl.a. dekt gjennom etablering av nytt fengsel i Agder. Utviklinga med aukande bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll har bidratt til å redusere behovet for fengselsplassar med lågare tryggingnivå, men det er ikkje gjort grep for å tilpasse kapasiteten etter behovet. Ressursane i kriminalomsorga må brukast mest mogleg effektivt, og det er derfor nødvendig å leggje ned reell overkapasitet av plassar med lågare tryggingnivå. Ei vidareutvikling av kapasiteten i kriminalomsorga er viktig så vel for å gi eit kvalitativt godt tilbod og å sikre gode forhold for dei tilsette som for å nytte ressursane i kriminalomsorga på den mest effektive måten.

<sup>2</sup> Dublering er når to innsette deler ei celle som i utgangspunktet er meint for éin.

### 3.2.2 Soningsforholda for kvinner

Kriminalomsorga har fire fengsel som berre har plassar for kvinnelege innsette. Det er Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, Søndre Vestfold fengsel, Sandefjord avdeling, Telemark fengsel, Kragerø avdeling og Ravnberget fengsel. Ei avdeling for utanlandske kvinnelege innsette er i tillegg etablert ved Kongsvinger fengsel. Enkelte andre fengsel tek òg imot kvinnelege innsette i kortare eller lengre periodar. Når kvinner likevel må sone straff saman med mannlege innsette, skal dette skje med eit tilbod som er lagt til rette for kvinner, og i eigne skjerma avdelingar.

Det er få kvinner i fengsel samanlikna med menn. Talet på nyinnsette kvinner i fengsel var 846 i 2017. Dette var om lag 9,6 pst. av alle innsetjingar. Delen kvinner blant nyinnsette har vore på om lag 8–9 pst. sidan 2013. Mange av kvinnene er dømde for svært alvorleg kriminalitet, har psykiske plager og problem med rus. Fengsel som har både kvinnelege og mannlege innsette, er ei utfordring for tryggleiken til dei kvinnelege innsette. Om lag halvparten av dei som ventar på soning i fengsel, er kvinner.

### 3.2.3 Vedlikehald av fengselsbygg

Fengsla har eit omfattande etterslep på vedlikehaldet. Dette har vore ei utfordring i fleire år. I ein porteføljeanalyse utført av Multiconsult på oppdrag frå Statsbygg i 2016 er behovet for vedlikehald berekna til å krevje investeringar på om lag 3,8 mrd. kroner.

Statsbygg eig dei fleste fengselsbygningane og har ansvar for vedlikehaldet. Løyvinga til vedlikehald og bygging av nye fengsel skjer over budsjettet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Sjå programkategori 13.30 kap. 2445 Statsbygg i Prop. 1 S (2018–2019) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

I 2017 vart det løyvd 50 mill. kroner til ekstraordinært vedlikehald. Midlane vart nytta til tiltak ved Ila fengsel og forvaringsanstalt, Ullersmo fengsel, Bergen fengsel og Trondheim fengsel. Samla har regjeringa skaffa løyvingar på 255 mill. kroner til ekstraordinært vedlikehald i fengsla i perioden 2013–2017. Dette kjem i tillegg til det ordinære vedlikehaldet. I perioden 2013–2017 er det gjort vedlikehald av fengsla for totalt om lag 950 mill. kroner. Men det er likevel framleis eit stort etterslep og derfor behov for ekstraordinært vedlikehald.

Nokre av fengsla har så omfattande vedlikehaldsbehov at dei heller bør stengast og erstattast

med nye plassar enn å bli rehabiliterte. Ei slik vurdering låg til grunn for at Oslo fengsel avd. A vart stengd og erstatta med nye bygg ved Ullersmo fengsel og Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling. Tilsvarande skjer no i Agder når nytt fengsel står ferdig, og om lag 120 plassar er planlagt lagde ned. Det vil ved nokre fengsel òg vere behov for å stenge heile eller delar av fengselet mellombels for å utføre store vedlikehaldsarbeid.

Sjølv om det er prioritert ekstraordinært vedlikehald og å etablere erstatningskapasitet, er det framleis vedlikehaldsetterslep ved fleire av einingane i kriminalomsorga. Dette gjeld bl.a. Oslo fengsel (avd. B og C), der det er sett i gang ei konseptvalutgreiing, jf. omtale nedanfor.

## 3.3 Tiltak – Betre eigna straffegjennomføringskapasitet og betre organisering

### 3.3.1 Konseptvalutgreiingar (KVU)

Det er gjennomført kvalitetssikra konseptvalutgreiingar (KVU) for fengselskapasitet i Agderfylka, som no blir følgde opp gjennom etablering av nytt fengsel i Agder. Vidare er det gjennomført ei konseptvalutgreiing (KVU) med påfølgjande kvalitetssikring (KS1) for fengselskapasitet på Austlandet. Oslo fengsel er eit av fengsla på Austlandet med størst vedlikehaldsbehov og er samstundes viktig for å dekke politiets behov for varetektskapasitet i Osloområdet. Det er behov for å vurdere situasjonen og framtidige løysingar for Oslo fengsel nærmare, og departementet har sett i verk ei eiga konseptvalutgreiing for Oslo fengsel. Konseptvalutgreiinga for Oslo fengsel skal etter planen kvalitetssikrast i løpet av første halvår 2019.

Departementet gav i juni 2017 KDI i oppdrag å gjennomføre ein KVU for Vestlandet, som omfattar fylka Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Denne er venta å bli kvalitetssikra i løpet av 2019. Det vil gi eit betre grunnlag for tiltak som bør prioriterast i denne delen av landet.

### 3.3.2 Høgare soningskapasitet

#### Nytt fengsel i Agder

300 fengselsplassar er under etablering ved nytt fengsel i Agder: 200 i Froland og 100 i Mandal. Bygggearbeida starta primo 2018. Plassane skal etter planen vere klare til bruk medio 2020. Dette er eit viktig løft for norsk kriminalomsorg. Som tidlegare varsla skal om lag 120 gamle og mindre formålstenlege fengselsplassar leggjast ned, slik at netto auke i talet på plassar blir om lag 180.

Moderne fengsel gir betre forhold for både innsette og tilsette, og ikkje minst betre høve for godt innhald i soninga. I 2019 foreslår regjeringa ein løyving på 375 mill. kroner til byggeprosjektet under Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett og ein aukning på 5 mill. kroner på kap. 430, post 01.

### *Dublering*

Etter avviklinga av leigeavtalen med Nederland skal behov for ekstra fengselsplassar med høgt tryggingnivå dekkast med dublering i fengsel i Noreg fram til nytt fengsel i Agder er ferdig, etter planen medio 2020.

Etter forslag frå regjeringa vart det i revidert nasjonalbudsjett for 2018 vedteke å etablere 100 dubleringsplassar i 2018. Regjeringa foreslår å vidareføre drift av 100 dubleringsplassar i 2019. Drift av 100 dubleringsplassar er berekna å koste 74 mill. kroner i 2019. Denne summen omfattar bl.a. utgifter til fleire personar på vakt og meirutgifter til opplæringsstilbod og helsetenester.

### *Nye plassar for kvinner i Arendal fengsel, Evje avdeling*

Regjeringa jobbar for å sikre trygge og likeverdige forhold for kvinner som sonar straff. Regjeringa har derfor styrkt tilbodet til kvinner slik at fleire enn tidlegare kan få plass i ei rusmeistringseining. I tillegg til rusmeistringseininga ved Bredtveit fengsel og Ravneberget fengsel vart tilbodet om rusmeistring i Trondheim og i Bjørgvin fengsel i 2017 opna for kvinnelege innsette. For å løyse behovet for varetektsplassar for kvinner, og for å hjelpe til å nå kriminalomsorgas ambisjon om at kvinner ikkje skal sone saman med menn, skal Arendal fengsel, Evje avdeling gjerast om til kvinnefengsel og utvidast med 10 plassar med høgt tryggingnivå. Utvidinga er venta å vere ferdig første kvartal 2019. Arendal fengsel, Evje avdeling vil etter utvidinga ha ein samla kapasitet på 30 plassar for kvinner, der 10 av dei har høgt tryggingnivå.

### *Innføre bøteteneste som landsdekkande ordning*

Bøteteneste er ei alternativ straffegjennomføring for dei som skal gjennomføre subsidiær fengselsstraff. Gjennom bøtetenesta får dei sjansen til å gjere opp for seg ved samfunnsnyttig teneste i staden for å sone i fengsel. Regjeringa sette i verk bøteteneste som eit prøveprosjekt i Troms i 2014. Erfaringane frå prøveprosjektet er gode. Å utvide

ordninga til å bli landsdekkande vil rette opp svake sider ved bøtestraffa. Ordninga med at ein må sone subsidiær fengselsstraff om ein ikkje betaler bota, rammar dei med svak økonomi hardt. Samstundes vil vi få likebehandling sidan ordninga ikkje lenger vil vere avgrensa til eitt fylke. Regjeringa vil derfor utvide ordninga til heile landet. Tiltaket reduserer behovet for fengselsplassar med lågare tryggingnivå. KDI har berekna at landsdekkande bøteteneste vil frigjere om lag 50 fengselsplassar med lågare tryggingnivå.

### *3.3.3 Avvikle lite eigna fengselsplassar*

Regjeringa viser til Stortingets oppmodingsvedtak 1008 frå 15. juni 2018: «*Stortinget ber regjeringa på egnet måte orientere Stortinget om kapasitetsbehov på ulike soningsformer etter åpning av økt bruk av elektronisk soning. Arendal fengsel, Kleivgrend avdeling legges ikke ned før en slik orientering er gitt.*» Regjeringa har tidlegare omtalt kapasitetsbehov i kriminalomsorga, jf. Meld. St. 12 (2014–2015), Prop. 122 S (2015–2016) og Prop. 85 S (2017–2018).

Regjeringa har prioritert både å redusere soningskøen og å auke kvaliteten i kriminalomsorga. For å redusere soningskøen har regjeringa i løpet av regjeringsperioden auka fengselskapasiteten på høgt tryggingnivå med 316 plassar, der 242 er mellombelse plassar i Nederland. I 2019 vil 10 nye fengselsplassar med høgare tryggingnivå for kvinner kunne bli tekne i bruk ved Arendal fengsel, Evje avdeling. 300 fengselsplassar vil bli ferdigstilte ved det nye fengselet i Agder medio 2020. Det er tidlegare varsla om at ein føresetnad for å etablere det nye fengselet er nedlegging av om lag 120 plassar i Agder, slik at netto auke utgjør om lag 180 plassar. Moderne fengsel gir betre forhold for både innsette og tilsette, og ikkje minst betre høve for godt innhald i soninga. Kriminalomsorgsdirektoratets prognosar for behovet for straffegjennomføringskapasitet viser at behovet for kapasitet med høgt tryggingnivå er forventa å vere tilnærma dekt fram til 2023 med dei tiltaka som no er ferdigstilte og under utbygging.

Eit viktig tiltak for å betre kvaliteten i kriminalomsorga har vore å auke bruken av straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Kapasiteten er auka med 255 plassar i løpet av regjeringsperioden og utgjør i dag om lag 500 plassar. Ordninga gjer det mogleg for domfelte å behalde bustad og arbeid under straffegjennomføringa og er òg eit viktig verkemiddel i utslusinga av domfelte til

samfunnet. Evaluering av ordninga med straffegjennomføring med elektronisk kontroll viser at ordninga verkar positivt på tilbakefall til ny kriminalitet, og gir nytte til pårørande, domfelte og samfunnet som heilskap.

Auka bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll har bidratt til å redusere behovet for fengselsplassar med lågare tryggingnivå. Ei eventuell utviding av gjennomføringstida frå fire til seks månader for bruk av elektronisk kontroll, jf. forslag til lovendring som har vore på høyring, vil forsterke denne utviklinga. Første halvår 2018 var kapasitetsutnyttinga for fengselsplassar med lågare tryggingnivå 86 pst. Kapasitetsutnyttinga for EK var i same periode på 66 pst. Samla svarer dette til ein ledig kapasitet på om lag 360 plassar. Ettersom fengselsplassar med lågare tryggingnivå ikkje blir nytta til varetekt, bør den generelle kapasitetsutnyttinga for denne typen plassar vere høgare enn for fengselsplassar med høgt tryggingnivå.

Kriminalomsorgsdirektoratets prognoser viser at vi har ein overkapasitet på om lag 200 fengselsplassar med lågare tryggingnivå. Overkapasiteten kjem i hovudsak som følgje av auka kapasitet for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og prognosane tilseier at behovet ikkje vil auke igjen til 2023. I prognosane er det då allereie teke høgd for planlagde nedleggingar i Agder.

Bøteteneste, jf. straffegjennomføringslova § 16 a, inneber at den som ikkje evnar å betale ei bot, kan gjere opp for seg ved samfunnsnyttig teneste i staden for å vere i fengsel. I tråd med omtalen over ønskjer regjeringa å utvide ordninga med bøteteneste til heile landet. Det er venta at ei landsdekkande bøteteneste vil frigjere ytterlegare om lag 50 fengselsplassar med lågare tryggingnivå. Dette gir ein overkapasitet på plassar med lågare tryggingnivå på om lag 250 plassar.

Ressursane i kriminalomsorga må brukast mest mogleg effektivt. For å tilpasse strukturen i kriminalomsorga til behovet er det heilt nødvendig å leggje ned reell overkapasitet av plassar med lågare tryggingnivå. Ut frå dagens situasjon, planlagd utviding av bøteteneste og prognosar for framtidig behov bør talet på fengselsplassar med lågare tryggingnivå reduserast med totalt om lag 250. Regjeringa planlegg å leggje ned:

- Søndre Vestfold fengsel, Sandefjord avdeling (13 plassar for kvinner)
- Hassel fengsel (26 plassar for menn)
- Hedmark fengsel, Bruvoll avdeling (70 plassar for menn)
- Nordre Vestfold fengsel, Hof avdeling (109 plassar for menn)

Plassane blir etter planen lagt ned i 2019. I tillegg vil regjeringa leggje ned Bergen fengsel, Osterøy avdeling (29 plassar, der 9 er for kvinner), jf. omtalen nedanfor.

Valet av einingar er basert på tilrådingar i KVU/KS1 for straffegjennomføringskapasiteten på Austlandet og tilrådingar frå KDI basert på ei vurdering av innhald i soninga, driftskostnader, bygningsmessige forhold og prognosar over kvar i landet kriminalomsorga i dag har størst overskot på plassar med lågare tryggingnivå.

Søndre Vestfold fengsel, Sandefjord avdeling er frå 1860-talet og har med dagens bygningsmasse ikkje moglegheit til å tilby innsette eit fagleg tilfredsstillande tilbod. Tilbod for kvinnelege innsette vil oppretthaldast gjennom å gjere om Evje avdeling til eit nytt fengsel for kvinner, med til saman 30 plassar.

Hassel fengsel har eit godt fagleg tilbod, men er samstundes kostbart å drifte. Eigendommen er eigd av sju kommunar (Røyken, Drammen, Øvre Eiker, Lier, Nedre Eiker, Ringerike og Kongsborg), som overfor KDI har varsla at dei ønskjer å avhende eigedommen. Det er eit stort vedlikehaldsetterslep på eigedommen. Statsbygg har berekna investeringskostnaden knytt til ei eventuell overtaking til mellom 67 og 122 mill. kroner.

Hedmark fengsel, Bruvoll avdeling var opphavleg ein sivilforsvarsleir og vart etablert som eit mellombels fengsel for å redusere soningskøen. Bygningsmassen er i mangelfull stand. Målgruppa ved fengselet er eigna for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, som i større grad gir domfelte høve til å behalde arbeid og bustad under straffegjennomføringa.

Nordre Vestfold fengsel, Hof avdeling gir eit fagleg tilfredsstillande tilbod og er eit fengsel med ei relativt sett effektiv drift. Innsette ved Hof sonar i hovudsak korte dommar og bøter, ei målgruppe som er eigna for straffegjennomføring med elektronisk kontroll og bøteteneste. Området der Hof avdeling er lokalisert, har eit relativt stort overskot av plassar med lågare tryggingnivå.

Stortinget vedtok 15. juni 2018 følgjande om Bergen fengsel, Osterøy avdeling:

*«Stortinget ber regjeringa gå i dialog med utleier ved Osterøy fengsel om mulig forlengelse av leieavtalen basert på dagens leiebetingelser frem til KVU for Vestlandet er vurdert», jf. Innst. 400 S (2017–2018).*

Ved ein inkurie, blei det i Prop. 85 S (2017-2018) opplyst at den årlege husleiga til stiftinga var på 730 000 kroner. Dagens husleige er på om lag 46



000 kroner per år til stiftinga som eig egedomen og om lag 630 000 kroner per år til Statsbygg (som eig nokre bygg på egedomen), til saman 676 000 kroner. På oppdrag frå departementet har Kriminalomsorgsdirektoratet hatt dialog med utleigar om moglege forlenging av leigeavtalen.

Utleigar er villig til å vidareføre leigeavtalen ut 2020, men til andre leigevilkår enn i dag. Tilbodet om forlenging inneber ei husleige på 1,63 mill. kroner per år til stiftinga. I tillegg kjem 630 000 kroner i leige til Statsbygg, slik at samla husleige blir på om lag 2,3 mill. kroner. Årlege driftsutgifter til Osterøy er tidlegare utrekna til 23 mill. kroner inklusive husleigekostnader.

Framleis drift av Bergen fengsel, Osterøy avdeling vil krevje omfattande investeringar i oppgradering og vedlikehald. Dersom Statsbygg skal overta egedomen, kan det gje ei framtidig husleige for kriminalomsorga i storleik 6-12 mill. kroner per år.

Prognosane frå Kriminalomsorgsdirektoratet tilseier at behovet for fengselsplassar med lågare tryggningsnivå kan dekkjast utan Bergen fengsel, Osterøy avdeling. På bakgrunn av dagens situasjon, planlaga utviding av båteteneste og prognoser for framtidig behov, bør talet på fengselsplassar med lågare tryggningsnivå tas ned med totalt om lag 250 plassar. Kriminalomsorga kan ikkje oppretthalde plassar det ikkje lenger er behov for og Osterøy avdeling bør derfor inngå i dei 250 plassane.

På bakgrunn av redusert behov for plassar med lågare tryggningsnivå, og forventa auke i utgifter knyttet til vidare drift av fengselet, vil regjeringa avvike drifta ved Bergen fengsel, Osterøy avdeling når gjeldande leigeavtale utløpar i 2019.

I tillegg til å leggje ned 250 fengselsplassar med lågare tryggningsnivå er det vedteke å leggje ned 120 fengselsplassar i samband med etableringa av det nye fengselet i Agder, jf. Prop. 129 S (2016–2017) og Innst. 401 S (2016–2017). Nedlegging av Arendal fengsel, avd. Kleivgrend, Håvet og Parkveien, og Kristiansand fengsel er i tråd med konseptvalutgreiing med tilhøyrande kvalitetssikring. Solholmen overgangsbolig og auka bruk av soning med elektronisk kontroll er venta å dekke behovet for plassar med lågare tryggningsnivå i Agder. Ved behov vil også einingar i nærliggjande regionar bli nytta. Fengselet som er under oppføring i Agder, gir samstundes større fleksibilitet til å differensiere tryggningsnivået for dei innsette ved behov.

På bakgrunn av situasjonen med redusert behov for plassar med lågare tryggningsnivå vart det våren 2018 varsla om at plassane ved Arendal fengsel, avd. Kleivgrend og avd. Håvet vil bli lagde ned før det nye fengselet i Agder er ferdigstilt. Justis- og beredskapsdepartementet planlegg at plassar med lågare tryggningsnivå ved Arendal fengsel, avd. Kleivgrend og Håvet blir lagde ned i 2019, og at plassar med høgt tryggningsnivå ved Arendal fengsel, Parkveien og Kristiansand fengsel blir lagde ned når nye plassar i Agder står klare til bruk. Det blir vist til oppmodingsvedtak nr. 1008, 15. juni 2018, jf. omtalen i del I. I 2017 vart det rekneskapsført 13,6 mill. kroner under kap. 430 post 01 til drift av Kleivgrend avdeling. Dersom Kleivgrend avdeling ikkje blir lagd ned som planlagt, vil det medføre at andre fengselsplassar i staden må avviklast eller at innhaldet i soninga reduserast. Det vil òg kunne få følger for tryggleika i kriminalomsorga.

### 3.3.4 Betre organisering i justissektoren

#### *Transport av varetektsinnsette*

I 2014 vart det sett i gang eit pilotprosjekt der kriminalomsorga overtok ansvaret for framstilling og transport av varetektsfangar frå politiet i Nordre Buskerud, Søndre Buskerud, Telemark og Vestfold. Prosjektet er seinare utvida fleire gonger, sist i 2017 med oppgåver i Oslo politidistrikt. Formålet med prosjektet er å frigjere politiutdanna personell til politioperativt arbeid og å effektivisere transporten av varetektsinnsette.

Pilotprosjektet er evaluert av Vista Analyse. Evalueringa viser at Kriminalomsorgas transportteneste (KTT) har levert god kvalitet på tenestene, innanfor krava og rammene som vart sette for prosjektet. Konklusjonen er at det er frigjort mange politiårsverk, men at det er eit større potensial for effektivisering både når det gjeld omfanget, og i det praktiske samarbeidet mellom kriminalomsorga og politiet.

Departementet har, etter tilråding frå Kriminalomsorgsdirektoratet og Politidirektoratet, vedteke å gjere ordninga der kriminalomsorga overtek ansvaret for framstilling og transport av varetektsfangar frå politiet i Sør-Aust politidistrikt, permanent frå 2019.

Avgjerda om å gjere prosjektet permanent inneber at løyvinga til politiet til dette formålet blir foreslått overført til kriminalomsorga. Summen som blir overført, er 44 mill. kroner.

### *Evaluering av organiseringa av kriminalomsorga*

Ved behandlinga av Prop. 105 L (2015–2016) *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)*, jf. Innst. 80 L (2016–2017), 2. desember 2016, gjorde Stortinget dette oppmodingsvedtaket:

*«Stortinget ber regjeringen foreta en evaluering av kriminalomsorgen ut fra de mål som er beskrevet i proposisjonen og de alternative modeller for organisering som har vært drøftet, samt en trenivåmodell. Samarbeidende instanser, frivillige organisasjoner, ansatte- og brukerorganisasjoner bør involveres i evalueringen.»*

Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, har på oppdrag frå departementet gjennomført evalueringa. Evalueringsrapporten vart levert i september 2017.

Difi meiner det er gode grunnar til å endre dagens organisering og at ein tonivåmodell bl.a. kan gi tydelegare og meir einskapleg leiing av etaten og sikre rettslikskap og likebehandling. På oppdrag frå departementet har KDI levert eit forslag til ny modell for organiseringa. Departementet vurderer forslaget frå KDI og vil komme tilbake til saka på eigna måte.

## **4 Styrke førebygginga av kriminalitet**

### 4.1 Resultat – eit godt aktivitets- og rehabiliterings-tilbod

#### 4.1.1 Innhald i soninga

Regjeringa vil arbeide for meir rehabiliterande straffegjennomføring med større vekt på innhaldet i soninga. Innsette har aktivitets- eller arbeidsplikt, og kriminalomsorga skal leggje til rette for aktivitetar tilpassa behova til dei innsette. Dei enkelte fengsla har ulike tilbod, bl.a. arbeid, opplæring, skule eller endringsprogram.

Arbeidsdrifta utgjer omkring 75 pst. av aktivitetstilbodet og er den største daglege aktiviteten for innsette i norske fengsel. Dette kan vere arbeid i t.d. bil- eller sykkelverkstad, kjøkken, konfeksjonsverkstad, byggtekniske avdelingar, landbruksavdelingar eller anna. Tilbodet skal gi ferdigheiter og kunnskapar og styrke sjansen dei innsette har for å få arbeid etter at dei blir sette fri.

Ein stor del av dei innsette i fengsel har ikkje fullført skulegang, og utdanningsmyndighetene skal, så langt det er mogleg, gi alle innsette som har rett til det, utdanning og opplæring, medrekna grunnskulefag, vidaregåande opplæring og ulike kurs. Ei rekkje fengsel er godkjende som lærebedrift i eitt eller fleire yrkesfag. Alle fengsel har eit skuletilbod, og arbeidsdrifta og skulen samarbeider om yrkesfagleg vidaregåande opplæring og kortare kompetansegivande kurs.

I tillegg får innsette undervisning og ferdighetstrening retta mot f.eks. rusproblem eller valdeleg åtferd, òg kalla programverksemd. Formålet med programverksemda er å gi domfelte ny kunnskap og motivasjon til å endre kursen i livet sitt. Deltaking i program er frivillig, og tilboda i fengsla er av ulikt omfang. Delen fengselsdøgn med programverksemd er relativt stabil, med ein svak reduksjon på 0,1 % frå 2014 til 2017.

Så langt det er praktisk og sikringsmessig mogleg, skal fengselet òg leggje til rette for ulike typar fritidsaktivitetar. Aktivitetane skal vere ein integrert del av straffegjennomføringa for å unngå isolasjon og uheldige verknader. Dei innsette kan trene i fritida og har lik rett til å låne bøker på offentlege bibliotek som befolkninga elles. Alle lukka fengsel skal ha bibliotekteneste og tilbod om utlån.

Samla har aktiviseringa av innsette i form av arbeid, skule, programverksemd og fritidsaktivitetar auka. I 2017 var delen fengselsdøgn med aktivitet 81 pst. I 2013 var delen 77 pst.

Tabell 2.9 Del av fengselsdøgn med aktivitet, 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Del av fengselsdøgn med aktivitet	77 %	78 %	80 %	80 %	81 %

Etter ein idé frå Nederland har fleire fengsel starta forsøk med å dele arbeidsdagen i to. I prosjektet prøver pilotfengsla ut ein modell der innsette er aktiviserte med arbeid og opplæring halve dagen og med trening, samtalar m.m. den

andre halvdel. Førebelse resultat viser at fire av fem pilotfengsel har hatt ein auke i talet på døgn med aktivitet. Andre fengsel har valt ein modell for tilpassa arbeidsdag. Nokre innsette jobbar heil dag og andre halv dag i arbeidsdrifta

og skulen, i tillegg til sosiale og fysiske aktivitetar. Den samla aktiviteten har auka i prosjekt-fengsla.

Innsette har rett til nødvendig og gratis helsehjelp i kommunen der fengselet ligg. Dei regionale helseføretaka har ansvaret for spesialiserte helse-tenester, mens fylkeskommunen har ansvaret for tannhelsetenester. Fengselslegen har ansvaret for oppfølginga i fengsel. Fleire undersøkingar viser at mange innsette har rusproblem eller psykiske utfordringar. Kriminalomsorga har i dag rusmeistringseiningar ved 13 fengsel. Målet er at den innsette skal få hjelp med rusproblemet sitt gjennom tverrfagleg samarbeid. Det vart i 2017 løyvd 12 mill. kroner til å etablere tre nye stifinnareininger for behandling av rusproblem i fengsel. Det vart òg løyvd 10 mill. kroner i 2017 og ytterligare 5 mill. kroner i 2018 til å styrke tilskotsordninga til helsetenesta til innsette. Dette vil gjere kommunane der fengsla ligg, betre rusta til å yte helse- og omsorgstenester for denne gruppa innsette. Regjeringa har sørgd for 10 mill. kroner årleg sidan 2014 slik at fleire innsette kan overførast til behandlingssinstitusjon under soninga (§ 12-soning). Det er vidare sidan 2015 løyvd 10 mill. kroner årleg til å betre forholda for psykisk sjuke innsette ved Ila fengsel og forvaringsanstalt.

Regjeringa byggjer ut kapasiteten i kriminalomsorga, og det har dei siste åra blitt satsa stort på vedlikehald. Ny kapasitet med meir moderne fengselsbygg vil gi innsette tilbod i aktivitetsbygg som er godt eigna for arbeidsdrift, skule og helse-

teneste. Dette gjeld dei nye avdelingane ved Ullersmo fengsel og Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling, og Agder fengsel. Desse fengsla skal etter kvart aktivisere alle innsette.

#### 4.1.2 Fagutdanna personell

Å ha fengselsbetjentar med høg og riktig kompetanse er ein føresetnad for å få god kvalitet i straffegjennomføringa. Regjeringa har sørgd for at kriminalomsorga har fått meir fagutdanna personell. Etableringa av 300 plassar i nytt fengsel i Agder gir behov for fleire fengselsbetjentar. Etter forslag frå regjeringa løyvde Stortinget 19,7 mill. kroner til utvida klasseopptak ved Kriminalomsorgas høgskule og utdanningssenter KRUS i revidert nasjonalbudsjett for 2017. Løyvinga dekte opptak av tre ekstra klassar i 2017. I budsjettet for 2018 ble det løyvd midler til opptak av ytterlegare ein klasse.

På grunn av forslag om å leggje ned fengselsplassar foreslår regjeringa mellombels å redusere opptaket med éin klasse i 2019.

I 2017 gjennomførte 168 aspirantar utdanninga ved KRUS. Departementet føreset at KRUS tek opp fleire aspirantar ved kvart opptak enn måltalet for ferdigeksaminerte aspirantar krev. Bakgrunnen for dette er at nokre aspirantar som regel sluttar undervegs i utdanningsløpet. Tabellen under viser talet på uteksaminerte fengselsbetjentar i perioden 2011–2017.

Tabell 2.10 Talet på uteksaminerte fengselsbetjentar, 2011–2017

År	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tal uteksaminerte	170	201	146	164	167	169	168

#### 4.1.3 Tilbakeføring etter gjennomført straff

Redusert tilbakefall til ny kriminalitet er eit felles ansvar på tvers av fleire sektorar og forvaltningsnivå. Kriminalomsorga har hovudansvaret for å planleggje tilbakeføringa, men kommunen den domfelte blir lauslaten til, har ansvaret for å følgje opp. Det kan bli ei «gleppson» mellom planar som blir lagde, og vidare oppfølging av desse planane etter at straffa er gjennomført. Kriminalomsorga, samarbeidande etatar og kommunane må derfor samordne verkemidla sine og leggje til rette for at dei domfelte og innsette får tenestene som lovgivinga gir dei krav på, og for at dei skal kunne endre sitt kriminelle handlings-

mønster. For å motverke levekårsutfordringar blant innsette og betre samordninga mellom kriminalomsorga, ulike forvaltningssamarbeidspartar og kommunar har regjeringa lagt fram ein *Nasjonal strategi for samordna tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021*. Strategien er eit samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Tiltaka i strategien dreier seg i hovudsak om å tette gleppsoner mellom fengsel og samfunnet elles, og dei vil derfor vere viktige bidrag til å skape større tryggleik i kvardagen og eit meir inkluderande samfunn.

#### 4.1.4 Velferdsobligasjonar

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet har på oppdrag frå Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet sett i gang eit arbeid med eit pilotprosjekt med formål å teste ut velferdsobligasjonar som modell for utvikling og finansiering av nye tiltak for å førebyggje tilbakefall til kriminalitet. Velferdsobligasjonar blir brukte om resultatbaserte avtalar mellom fleire partar, som oftast offentlege myndigheiter, investorar/stiftingar og private eller ideelle tenesteleverandørar, og har som formål å løyse sosiale problem på ein ny måte.

Eit utval kommunar vart i april 2018 inviterte til å søke om midlar til utvikling av lokale prosjekt, og to kommunar er tildelte midlar til dette på kap. 621 post 63.

Kommunane vil hausten 2018 bli inviterte til å søke om tilsegn om tilskotsmidlar for å dekke delar av slutttoppgjeret til kommunane, om dei lokale prosjekta når måla som er sette. Regelverket for dette tilskotet er under arbeid. Pilotprosjektet skal evaluerast.

Sjå omtale under forslag til romartalsvedtak.

#### 4.1.5 Tilskot til frivillige organisasjonar

Kriminalomsorga skal støtte opp om verksemda til frivillige organisasjonar ved å gi økonomiske tilskot og ved å invitere dei til samarbeid. Kriminalomsorga gav i 2017 om lag 23 mill. kroner til 29 forskjellige frivillige organisasjonar.

Organisasjonane har til felles at dei arbeider for hovudmålet til kriminalomsorga: at fleire returnerer til eit liv utan kriminalitet etter å ha gjennomført straffa si. Frivillige organisasjonar er viktige samarbeidspartnarar når straffedømde skal finne tilbake til samfunnet etter gjennomført straff. Dei frivillige representerer eit unikt tilbod som kriminalomsorga og mange andre statlege organ ikkje kan oppfylle.

Organisasjonane gir informasjon og tilbod om samtaler, besøk, opplæring og aktivitetar, inkludert arbeidsretta aktivitetar. Dei skaper viktige møteplassar og nye sosiale nettverk for domfelte som ønskjer seg bort frå tidlegare, kriminelle

miljø. Andre organisasjonar rettar hovudsakleg arbeidet sitt mot dei som er i fengsel, og som treng nokon å snakke med. Fleire organisasjonar spelar òg ei sentral rolle i å tilby kulturaktivitetar med dei domfelte, ofte med dei domfelte som sentrale aktørar.

#### 4.2 Utfordringar – isolasjon, vald og truslar

##### 4.2.1 Pyskisk sjuke innsette og bruk av isolasjon

Ei landsdekkande undersøking gjennomført av Kompetansesenteret for sikkerhets-, fengsels og rettspsykiatri for Helse Sør-Aust (Cramer-undersøkinga, 2014) viser at førekomensten av psykiske lidningar blant domfelte i norske fengsel er betydeleg høgare enn i befolkninga elles. Heile 92 pst. av eit representativt utval av innsette viste teikn på ei psykisk lidning, og 65 pst. var rusavhengige før innsetjing i fengsel.

Det har den siste tida òg blitt peika på store utfordringar med eksklusjon frå fellesskap og isolasjon for innsette med lågt funksjonsnivå. Kritikken har bl.a. komme frå FN's menneskerettskomité, Den europeiske torturovervakingskomiteen (CPT) og Sivilombodsmannen. Regjeringa vil styrke behandlingstilbodet innan psykisk helsevern i kriminalomsorga og redusere bruken av isolasjon i fengsel. Departementet går gjennom den kritikken som har komme, og vil vurdere moglege tiltak. Etableringa av eit ressursteam for innsette ved Ila fengsel og forvaringsanstalt, avd. G har bidratt positivt. Det blir òg arbeidd med tiltak for å auke kunnskapen om psykiske lidningar blant dei tilsette.

##### 4.2.2 Vald og truslar i kriminalomsorga

Talet på registrerte vald- og trusselhendingar mot tilsette har auka dei siste åra. Å styrke førebygginga av vald og truslar mot tilsette har derfor vore ei prioritert oppgåve for kriminalomsorga i 2017. Tabellen under viser utviklinga i registrerte valds- og trusselsituasjonar mot tilsette dei siste sju åra. Dei fleste registrerte avvika handlar om psykisk vald, inkludert verbal, nonverbal, psykisk og sosial vald). Noko av auken kan komme av at fleire hendingar blir registrerte no enn tidlegare.

Tabell 2.11 Tal på registrerte valds- og trusselsituasjonar mot tilsette, 2011–2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Valds- og trusselsituasjonar mot tilsette	368	406	521	508	801	1 366	1 306

Talet på registrerte valds- og trusselhendingar mellom innsette har vore forholdsviss stabilt dei siste åra, jf. tabellen under.

Tabell 2.12 Tal på registrerte valds- og trusselhendingar mellom innsette, 2014–2017

	2014	2015	2016	2017
Valds- og trusselsituasjonar mellom innsette	386	298	418	376

#### 4.3 Tiltak – betre oppfølging av innsette

##### 4.3.1 Nasjonal forsterka fellesskapsavdeling

Nokre få innsette har heilt spesielle behov på grunn av den psykiske helsa si. I 2014 vart det oppretta eit ressursteam ved Ila fengsel og forvaringsanstalt for psykisk sjuke innsette med særskilde behov. Dette var eit viktig strakstiltak som har verka positivt på desse innsette. Regjeringa foreslår no å etablere ei eiga fellesskapsavdeling for denne gruppa. Etableringa er planlagt gjennom ombygging av Ila fengsel og forvaringsanstalt, avdeling H. Avdelinga skal bidra til å forebyggje og hindre langvarig isolasjon for innsette med alvorlege psykiske lidningar. Avdelinga vil ha plass til seks innsette og vil vere høgt bemanna med personell frå kriminalomsorga og helsevesenet. Regjeringa foreslår å løyve 18,3 mill. kroner til dette tiltaket i 2019, medrekna 15,8 mill. kroner under KMDs budsjettkapittel.

##### 4.3.2 Avrusningseining – opptrappingsplan for rusfeltet

65 pst. av dei innsette som sonar ein dom, har eit rusproblem ved innsetjinga, og behovet for tilbod om avrusing er stort. Kriminalomsorga har ikkje kompetanse til å handtere avrusing, som det normalt er helsepersonell som utfører. Regjeringa vil setje i gang eit pilotprosjekt ved Bjørgvin fengsel for å prøve ut ein ny modell for avrusing, der helsepersonell gjennomfører avrusing inne i fengselet. Regjeringa foreslår å løyve 11 mill. kroner til tiltaket.

##### 4.3.3 Behandlingstilbod for innsette dømt for seksuelle overgrep

Behandlingstilbodet til personar som er dømt for seksuelle overgrep blir utvikla av Helsedirektoratet, i samarbeid med Kompetansesenter for sikkerheits-, fengsels- og rettspsykiatri og fengselspsykiatrisk poliklinikk ved Oslo universitets-

sjukehus, Kriminalomsorga region sør og Helse Sør-Øst. Behandlingstilbodet er frivillig og blir tilbode einskilde innsette med størst risiko for tilbakefall. Dagens tilbod er avgrensa og blir berre tilbode ved nokre fengsel. Regjeringa foreslår ei styrking på 19 mill. kroner som skal dekkje kostnader til etablering av eit landsdekkjande behandlingstilbod og ei betre samordning mellom helsestenesta og kriminalomsorga. Midlane blir foreslåtte løyve over Helse- og omsorgsdepartementet sitt budsjett kap. 734, post 21.

#### 5 Redusere alvorleg kriminalitet – sikringa i fengsel

##### 5.1 Resultat – rett sikringsnivå og bruk av Infoflyt

Formålet med fengselsstraffa er bl.a. å hindre ny kriminalitet. Det er avgjerande for arbeidet med å redusere alvorleg kriminalitet at kriminalomsorga sørger for å ha eit forsvarleg sikringsnivå, tilpassa den risikoen ein meiner den domfelte utgjør. Jo meir alvorleg ein dom er, jo strengare vil sikringstiltaka vere. Sikringstiltaka er strengare tidleg i straffegjennomføringa enn mot slutten. Eit sikringsnivå som er tilpassa risikoen, er avgjerande for å hindre at innsette kan rømme eller planleggje ny kriminalitet frå fengselet. Dette stiller krav til kommunikasjonskontroll, kontroll av besøkande og vurdering av kven som kan sone saman. Kriminalomsorga gjer òg grundige vurderingar av sikringstiltak knytt til om innsette kan få permisjonar, og om det skal setjast vilkår for ein permisjon.

Infoflyt er eit system for informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorga om sensitive opplysningar om svært farlege innsette og domfelte. Bruken av infoflyt sikrar god informasjonsflyt med politiet og forsvarleg handtering av sensitive opplysningar i svært alvorlege saker.

I dei mest alvorlege sakene kan avdeling med særleg høgt tryggingnivå bli brukt for å hindre rømning og for å hindre at den innsette har kontakt med andre utanfor fengselet.

## 5.2 Utfordringar – radikaliserings og valdeleg ekstremisme

Kriminalomsorga har fått ei aukande mengd framandkrigarar som skal gjennomføre fengselsstraff, og ein går ut frå at talet kan auke i tida framover. Desse personane fører med seg ein risiko for at dei skal påverke andre innsette i retning av radikaliserings og valdeleg ekstremisme.

## 5.3 Tiltak – mentorordning og betra opplæring

Kriminalomsorga prioriterer arbeidet med å identifisere innsette dei reknar med det er fare for at kan radikaliseres andre innsette, og å identifisere innsette som er sårbare for å bli påverka på ein måte som kan leie til valdeleg ekstremisme. Eitt tiltak er å spreie innsette som utgjer ein risiko for å påverke andre i negativ retning, på forskjellige anstaltar. Dette gjer det vanskelegare å knyte nye kontaktar og planleggje nye straffbare handlingar. Det kan òg gjere det enklare for kriminalomsorga å jobbe med dei med tanke på tilbakeføring til eit liv utan kriminalitet. Kriminalomsorgsdirektoratet legg òg vekt på at betjentane er i avdelingane og observerer åtferd og samtalar, og at dei har eit nært og godt samarbeid med politiet og andre relevante instansar som har spesielt gode kunnskapar om enkeltpersonar og -miljø.

Eit anna viktig tiltak er opplæring og rettleiing av dei tilsette. Elleve personar har fått funksjonar

som radikaliseringskoordinatorar. Desse har etablert eit nett av kontaktpersonar i alle einingane. Målsetjinga er bl.a. å bli betre til å identifisere innsette som er sårbare for valdeleg ideologi, gjere gode sikringsvurderingar og handtere bekymringsmeldingar på ein god måte. Koordinatorane skal òg bidra med generell rettleiing av tilsette om temaet og bidra med å lage gjennomføringsplanar ved lauslating av innsette det er knytt høg risiko til.

Etter forslag frå regjeringa vart det i samband med revidert nasjonalbudsjett for 2015 løyvd 1 mill. kroner til ei mentorordning for unge innsette som ein reknar med at er i faresona for å bli radikalisererte. Ordninga er eit prøveprosjekt over tre år og skal evaluerast. Stortinget løyvde samstundes 1 mill. kroner til eit nytt årsverk ved Kriminalomsorgas høgskule og utdanningscenter KRUS, med ansvar for å styrke kunnskapen og opplæringa om radikaliserings, valdeleg ekstremisme og kva kriminalomsorga kan gjere for å førebyggje dette. Som ein del av grunnutdanninga for fengselsbetjentar gir KRUS opplæring i fleirkulturell forståing, radikaliserings og valdeleg ekstremisme. KRUS legg vekt på kunnskap om kva som kan føre til radikaliseringsprosessar, særleg ved gjennomføring av straff.

Tiltaka er ei oppfølging av regjeringas handlingsplan mot radikaliserings og valdeleg ekstremisme. Sjå òg omtalen av temaet under programkategori 06.40.

## Kap. 430 Kriminalomsorgen

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	4 635 791	4 670 787	4 539 696
21	Spesielle driftsutgifter, <i>kan nyttas under kap. 430 post 01</i>	87 187	87 559	89 648
45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i>	75 883	23 619	55 442
60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv., <i>kan overføres</i>	65 012	76 800	69 000
70	Tilskudd	23 201	24 044	24 741
	Sum kap. 0430	4 887 074	4 882 809	4 778 527

### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga skal dekke ordinære driftsutgifter (lønn, varer og tenester) i kriminalomsorga. Bemanninga i kriminalomsorga per 1. mars 2018 utgjorde 4 392 fast tilsette årsverk. Posten dekker vidare utgifter til maskiner og utstyr, kontorutgifter, personalavhengige utgifter, husleige, programverksemd, aktiviseringstiltak og godtgjersler og kosthald for dei innsette.

Regjeringa foreslår å redusere løyvinga med 302 mill. kroner i samband med at avtalen med Nederland om leige av fengselsplassar gjekk ut 31. august 2018. Løyvinga er foreslått auka med 61,5 mill. kroner til drift av 100 dubleringsplassar i 2019. Utgifter til helsetenester og utdanningstilbod for dubleringsplassane er berekna til 12,5 mill. kroner. Det blir vist til omtalen under kap. 762 og kap. 225 i høvesvis Helse- og omsorgsdepartementets og Kunnskapsdepartementets budsjettforslag.

Vidare foreslår regjeringa å redusere løyvinga med 40 mill. kroner i samband med nedlegginga av overkapasitet av fengselsplassar med lågare tryggningsnivå og samstundes utviding av bøteteneste til ei landsdekkande ordning.

Regjeringa foreslår å auke løyvinga med 6,1 mill. kroner i samband med den vedtekne utvidinga av Arendal fengsel, Evje avdeling med ti nyoppretta fengselsplassar for kvinner.

Regjeringa foreslår å auke løyvinga med 5 mill. kroner i samband med slutfasekostnader for nytt fengsel i Agder. Slutfasekostnadene er anslått å utgjere 40 mill. kroner samla. Kostnadene inngår ikkje i kostnads- og styringsramma for prosjektet.

I samband med at kriminalomsorgas ansvar for transport og framstilling av varetektsinnsette i Sør-Aust politidistrikt blir gjort permanent frå 2019, blir det foreslått å auke løyvinga med 44 mill. kroner mot ein tilsvarande reduksjon av løyvinga under kap. 440, post 01.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 1 mill. kroner mot ein tilsvarande auke av løyvinga under kap. 340 post 70 under Kulturdepartementets budsjett. Løyvinga skal dekke utgifter til fengselsprest i Borg bispedømme, jf. Stortingets vedtak i samband med revidert nasjonalbudsjett for 2018.

Det er føresett at pensjonspremiekompensasjonen på kap. 430 post 01 òg skal dekke pensjonsutgifter til Kriminalomsorgas høgskule og utdanningssenter KRUS. På bakgrunn av dette blir det foreslått å redusere løyvinga med 23,1 mill. kroner mot ein tilsvarande auke under

kap. 432, post 01. På bakgrunn av rekneskapstal for 2017 er det anslått at kriminalomsorga i samband med den nye modellen for pensjonspremiebetaling vart underkompensert. Derfor blir det foreslått å auke løyvinga med 14,1 mill. kroner.

Som følgje av at politiet skal etablere justisCert (justissektorens responsmiljø for å førebyggje og koordinere handteringa av avlorlege IKT-hendingar), blir løyvinga foreslått redusert med 1,5 mill. kroner mot en tilsvarande auke av løyvinga under kap. 440, post 01.

Vidare blir det foreslått å redusere løyvinga med 23,3 mill. kroner knytt til avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma for statlege verksemdar.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga på kap. 430, post 01 mot tilsvarande meirinntekter under kap. 3430, post 03 og 04, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 4 539 mill. kroner.

### Post 21 Spesielle driftsutgifter, kan nyttas under kap. 430, post 01

Posten omfattar utgifter knytte til arbeidsdrifta, som materialar, rutinemessig utskifting av mindre maskiner og utstyr, kursing av tilsette retta spesielt mot hjelpemiddel som blir brukte i arbeidsdrifta, i tillegg til vedlikehald og drift av maskinparken. I posten inngår også arbeidspengar til dei innsette. Det blir foreslått å redusere løyvinga med 0,4 mill. kroner knytt til avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga på kap. 430, post 01 mot tilsvarande meirinntekter under kap. 3430, post 02, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 89,6 mill. kroner.

### Post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres

Løyvinga på posten omfattar større utstyrskjøp og vedlikehald. Posten omfattar også midlar til IKT-løysingar, maskiner og teknisk utstyr til arbeidsdrifta, anna utstyr til fengsla og innkjøp av køyretøy.

Regjeringa foreslår å auke løyvinga med 17,3 mill. kroner til investeringar i utstyr og inventar til nytt fengsel i Agder.

Det blir foreslått å auke løyvinga med 11 mill. kroner knytt til pilotprosjekt for avrusing ved Bjørgvin fengsel. Løyvinga blir vidare foreslått auka med 2,5 mill. kroner i samband med utbygging av nasjonal forsterka fellesskapsavdeling ved Ila fengsel.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 55,4 mill. kroner.

### **Post 60 Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv., kan overføres**

Løyvinga på posten dekkjer refusjonar til kommunale omsorgstiltak for prøvelauslating frå forvaring og varetektssurrogat. Ved prøvelauslating av forvaringsdømde kan retten setje vilkår om at den domfelte tek opphald i institusjon eller kommunal bustad lenger enn eittårsfristen i straffelova § 37, bokstav h. Denne retten er grunnlagt i straffelova § 45 fyrste ledd bokstav c. I samband med etablering av refusjonsordninga var ei målsetjing at dei forvaringsdømde som har spesielle behov, skal ha moglegheit til institusjonsopphald, ev. opphald i omsorgsbustad ved prøvelauslating. Denne retten er grunnlagt i straffelova § 45 fyrste ledd bokstav c. I samband med etablering av refusjonsordninga var ei målsetjing at dei forvaringsdømde som har spesielle behov, skal ha moglegheit til institusjonsopphald, ev. opphald i omsorgsbustad ved prøvelauslating.

Det må vere særlege grunnar for å setje vilkår om prøvelauslating til kommunal omsorgsbustad/institusjon. Særlege grunnar gjeld når den domfelte elles ikkje vil kunne bli prøvelauslaten, og ei prøvelauslating på slike vilkår er vurdert å vere betre for den domfelte enn framleis opphald i anstalt under kriminalomsorga. Dette er særleg aktuelt når den forvaringsdømde er psykisk utviklingshemma eller har psykiske problem og/eller rusproblem. Det er eit vilkår for slik frigiving at institusjonen eller kommunen har samtykt i opphaldet, og at tiltaka er statleg finansi-

erte. Domstolane treffer avgjerd om prøvelauslating.

I 2017 vart det utbetalt refusjon etter ordninga på 65,0 mill. kroner. Avgjerd om prøvelauslating frå forvaring med vilkår om at den domfelte tek opphald i institusjon eller kommunal bueining utover eittårsfristen, ligg til domstolane. Det gjer løyvinga behovet på posten usikkert. Det er vanskeleg å føreseie utviklinga i talet på saker, dvs. både kva for saker som vil falle bort, tilførsel av nye saker og kva for krav som vil følgje av avgjerdene til domstolane, og dermed kor kostbare tiltaka knytte til kommunal refusjon vil vere.

Regjeringa foreslår ei løyving på posten på 69 mill. kroner i 2019.

### **Post 70 Tilskudd**

Post 70 er ei tilskotsordning for frivillig verksemd under verkeområda til kriminalomsorga, dvs. domfelte under straffegjennomføring. Posten dekkjer tilskot til frivillige organisasjonar som får hovuddelen av aktivitetane sine finansierte med andre kjelder. Det er ein føresetnad at verksemda til mottakaren støttar opp om dei generelle målsetjingane til kriminalomsorga, og med særleg vekt på tilbakeføring til samfunnet etter fullført straffegjennomføring.

Heile posten blir fordelt av Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) etter søknad frå organisasjonane. KDI blir føresett å fordele midlane ut frå tydelege kriterium, medrekna at det blir vektlagt omsyn til kontinuitet for organisasjonane over tid.

Regjeringa foreslår vidare at Justis- og beredskapsdepartementet får samtykke til å gi tilsegner som pådrar staten forpliktingar utover budsjettåret, for å gjennomføre forsøk med velferdsobligasjonar innanfor ei samla ramme på inntil 10 mill. kroner i 2018 og 2019 på kap. 430 Kriminalomsorga, post 70 Tilskot, jf. forslag til romartalsvedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 24,7 mill. kroner.



Tabell 2.13 Fordeling av tilskot til frivillig verksemd i 2017 (1 000 kr)

Tilskotsmottakar <sup>1</sup>	Tilskot (Beløp i 1 000 kr)
For Fangers Pårørende	2 746
Frelsesarmeens fengselsarbeid	1 542
Kirkens Bymisjon i Drammen, Vestfold og Rogaland – FRI	3 598
CRUX (tidl. Kirkens Sosialtjeneste)	1 673
Musikk i fengsel og frihet	838
Retretten	1 028
Røde Kors Nettverk etter soning	1 542
Vardeteatret	1 028
Wayback sentralt	6 105
Kulturdråpen	600
Auroraprojektet i Alf	220
Blues Factory	100
Bypresten Sandnes	50
Flim AS	100
Frelsesarmeen Safe Way Home	125
Hjørgunn Gård	50
Kirkens bymisjon Kristiansand – Enter FRI	100
Kirkens bymisjon Rogaland «Nye vel hima»	125
Kirkens bymisjon Trondheim – Videre	125
Marborg	50
Maritastiftelsen	220
Retreat	125
Røde Kors Visitortjeneste	200
Foreningen Røverhuset	270
Straffedes organisasjon i Norge (SON)	21
Stabburshella	50
Stiftelsen Shalam	100
Studieforbund for kultur og tradisjon	100
Ungdom mot vold	220
Veien tilbake	100
Våle kirkekor	25
Åsane menighet	25

<sup>1</sup> For Fangers Pårørende, Frelsesarmeens fengselsarbeid, Kirkens Bymisjon FRI-prosjekt, Kirkens sosialtjeneste, Retretten, Røde Kors Nettverk etter soning, Vardeteateret og Wayback har fått heile tilskotet som øyremerkte tilskot, jf. Prop 1 S (2016–2017), Innst. 6 S (2016–2017) og Meld. St. 2 (2016–2017). Musikk i fengsel og frihet og Kulturdråpen har fått delar av tilskotet øyremerkte.

## Kap. 3430 Kriminalomsorgen

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
02	Arbeidsdriftens inntekter	87 964	88 129	90 231
03	Andre inntekter	27 192	24 412	24 994
04	Tilskudd	1 123	2 335	2 390
	Sum kap. 3430	116 279	114 876	117 615

### Post 02 Arbeidsdriftens inntekter

Posten omfattar inntekter frå sal av produksjonen frå arbeidsdrifta og drifts- og vedlikehaldsoppgåver som blir utførte på bestilling frå Statsbygg.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 0,4 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma for statlege verksemder.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 430, post 21 mot tilsvarende meirinntekt under kap. 3430, post 02, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 90,2 mill. kroner.

### Post 03 Andre inntekter

Posten omfattar bl.a. leigeinntekter for teneste- og leigebustader, refundert kost og husleige, klient-avhengige driftstilskot til overgangsbustadene og tilskot frå andre offentlege verksemder til gjennomføring av prosjekt.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 0,1 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma for statlege verksemder.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 430, post 01 mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3430, post 03, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 25 mill. kroner.

### Post 04 Tilskudd

Posten omfattar tilskot til deltaking i internasjonalt fengselssamarbeid under EØS-finansieringsmekanismene. Posten omfattar òg inntekter frå prosjekt der kriminalomsorga mottok tilskot til å gjennomføre prosjekt i samarbeid med internasjonale organisasjonar eller andre land.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 12 000 kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma for statlege verksemder.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 430, post 01 mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3430, post 04, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 2,4 mill. kroner.

## Kap. 432 Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	227 846	242 958	246 704
	Sum kap. 0432	227 846	242 958	246 704

### Post 01 Driftsutgifter

Posten omfattar lønnsutgifter til personalet ved Kriminalomsorgas høgskule og utdanningssenter KRUS, lønn til aspirantar og drifts- og husleigeutgifter tilknytte skulebygningen. Bemanninga ved KRUS var 65,6 fast tilsette årsverk per 1. mars 2018. Posten omfattar òg løyving til inventar og utstyr i skuleseksjonen og i kontora, reisene til aspirantane, opphald og uniformseffektar og ulike kurs til spesialstillingar innan kriminalomsorga.

Regjeringa foreslår å redusere løyvinga med 13,7 mill. kroner som følgje av eingongsløyving til gjennomførte ekstra klasseopptak ved KRUS, i samband med etablering av nytt fengsel i Agder. Løyvinga blir foreslått redusert med 11,5 mill. kroner i samband med at klasseopptaket er foreslått redusert med éin klasse i 2019.

I samband med behov for å dekke pensjonsutgifter blir løyvinga foreslått auka med 23,1 mill. kroner mot ein tilsvarande reduksjon av løyvinga under kap. 430, post 01, jf. omtale under kap. 430, post 01.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 1,3 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma for statlege verksemder.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga på kap. 432, post 01 mot tilsvarande meirinntekter under kap. 3432, post 03, jf. forslag til vedtak.

Regjeringa foreslår ei løyving på posten på 246,7 mill. kroner.

### Kap. 3432 Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
03	Andre inntekter	2 976	1 033	1 058
	Sum kap. 3432	2 976	1 033	1 058

### Post 03 Andre inntekter

Posten omfattar bl.a. inntekter frå aspirantane sin eigendel av skulebøker.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 5 000 kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma for statlege verksemder.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga på kap. 432, post 01 mot tilsvarande meirinntekter under kap. 3432, post 03, jf. forslag til vedtak.

Regjeringa foreslår ei løyving på posten på om lag 1,1 mill. kroner.

## Programkategori 06.40 Politi og påtalemyndighet

Utgifter under programkategori 06.40 fordelt på postgrupper

(i 1 000 kr)					
Post-gr.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
01–25	Driftsutgifter	19 165 034	19 237 108	20 067 567	4,3
30–49	Nybygg, anlegg m.v.		660 000	1 184 480	79,5
60–69	Overføringer til kommuner	13 275			
70–89	Overføringer til private	263 996	279 388	251 639	-9,9
	Sum kategori 06.40	19 442 305	20 176 496	21 503 686	6,6

Utgifter under programkategori 06.40 fordelt på kapitler

(i 1 000 kr)					
Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
440	Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten	17 593 829	18 421 259	19 709 159	7,0
442	Politi- og lensmannsetaten	679 841	627 039	629 942	0,5
444	Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	911 192	861 215	890 983	3,5
445	Den høyere påtalemyndighet	243 062	252 753	259 057	2,5
446	Den militære påtalemyndighet	8 764	8 722	8 909	2,1
448	Grensekommisjonen	5 617	5 508	5 636	2,3
	Sum kategori 06.40	19 442 305	20 176 496	21 503 686	6,6

### 1 Innleiing

Programkategori 06.40 omfattar Politidirektoratet (POD), politi- og lensmannsetaten, Politiets tryggingsteneste (PST), Politi- og lensmannsetaten (PHS), Den høgare påtalemyndigheita, Den militære påtalemyndigheita og Grensekommisjonen.

1.1 Organisering og plassering av kategorien i kjedeperspektivet

#### 1.1.1 Organisering

Justis- og beredskapsdepartementet fastset mål, strategiar og rammer for arbeidet til politi- og lensmannsetaten. POD er eit forvaltningsorgan under Justis- og beredskapsdepartementet. POD har ansvaret for administrativ og fagleg leiing, styring, oppfølging og utvikling av politidistrikt, særorgan og enkelte andre einingar i politi- og lensmannsetaten. I straffesakshandsaminga skjer dette i samarbeid med Riksadvokaten.

Særorgana er Kripos, Økokrim, Utrykkingspolitiet og Politiets utlendingseining. Økokrim er i tillegg eit statsadvokatembete, som i påtalesamheng er underlagt Riksadvokaten. Kripos ligg administrativt og fagleg under POD, med unntak av påtalearbeid, der eininga er underlagd Det nasjonale statsadvokatembetet for nedkjemping av organisert og annan kriminalitet (NAST). Andre organ som er underlagde POD, er Politihøgskolen, Nasjonalt ID-senter, Politiets IKT-tenester, Politiets fellestenester og Grensekommissæren.

Den høgare påtalemakta (Riksadvokatembetet, ti regionale statsadvokatembete og NAST), Den militære påtalemakta (generaladvokatembetet) og PST ligg administrativt under Justis- og beredskapsdepartementet. Dei to sistnemnde er underlagde Riksadvokaten på påtaleområdet.

### 1.1.2 Straffesakskjeda

Politiet og påtalemakta utgjer dei to første ledda i straffesakskjeda. Oppgåveløysinga i desse ledda får konsekvensar for talet på saker seinare i kjeda. Effektiv førebygging vil redusere kriminaliteten og talet på politimeldingar og bidrar til å redusere talet på saker i dei alminnelege domstolane (programkategori 06.20) og kriminalomsorga (programkategori 06.30). Effektiv etterforskning og styrkt oppklaring kan tilsvarande ha kriminalitetsførebyggjande effekt. Fleire oppklarte saker kan gi fleire saker til oppfølging i straffesakskjeda. Det er påtalemakta sitt ansvar å leie etterforskning, førebu og føre saker for retten. Større bruk av administrative sanksjonar kan redusere talet på mindre alvorlege saker som blir behandla i straffesakskjeda.

Konfliktråda er del av straffesakskjeda og har ei viktig rolle i straffegjennomføringa med vekt på førebygging og oppreising, jf. omtalen under programkategori 06.70. Påtalemakta avgjer om ei sak skal overførast til konfliktråd for handsaming.

Kriminalomsorga stiller soningsplassar og varetektsplassar til disposisjon for politiet, jf. omtalen under programkategori 06.30.

### 1.1.3 Samfunnstryggleik og beredskap

Politiet er ein sentral aktør i samfunnstryggleiks- og beredskapskjeda, både gjennom døgnkontinuerleg beredskap for handtering av ordinære politioppgåver og gjennom handteringa av ekstraordinære hendingar. Politiets samvirke med andre aktørar, bl.a. dei andre nødetatane og Forsvaret, er vesentlege for beredskap og oppgåveløysing, jf. omtalen under programkategori 06.50.

PST og politiet har mange oppgåver knytte til å beskytte rikstryggleiken, bl.a. førebyggjande arbeid retta mot moglege angrepsmål og overfor potensielle utøvarar. PST har dessutan viktige analyse- og rådgivingsfunksjonar. Verksemda støttar Justis- og beredskapsdepartementet og regjeringa med informasjonsunderlag både i det daglege og i krisesituasjonar.

### 1.1.4 Migrasjonsskjeda

Politiets oppgåver knytte til migrasjonsskjeda er i hovudsak å leggje til rette for lovleg og ønskt innvandring og å hindre irregulær innvandring. Oppgåvene omfattar registrering av alle som søker vern, og sikker og effektiv ID-kontroll av utlandske borgarar som møter hos utlendingsforvaltninga i politidistrikta for å søke om opphald. Politiet gjennomfører i tillegg territorialkontroll for å finne personar som ikkje har lovleg opphald. Vidare uttransporterer politiet personar som ikkje har lovleg opphald i landet, inkludert dei som ikkje reiser frivillig etter avslag på asylsøknad. Dette arbeidet er viktig i eit kriminalitets- og samfunnsperspektiv. For nærmare omtale om heilskapen i migrasjonsskjeda, sjå programkategori 06.90.

## 1.2 Mål for kategorien

Måla for programkategori 06.40 Politi og påtalemyndighet er:

Straffesakskjeda	<p>Ei meir effektiv straffesakskjede</p> <p>Styrke førebygginga av kriminalitet</p> <p>Redusere alvorleg kriminalitet</p>
Samfunnstryggleik og beredskap	<p>Redusere sårbarheit i samfunnet</p> <p>Styrkt samhandling i samband med beredskap og krisehandtering</p> <p>Kunnskapsbasert førebygging</p>
Migrasjonskjeda	<p>Rask retur av personar utan lovleg opphald</p> <p>Få personar med opphald på feil grunnlag</p>

## 2 Prioriteringar i budsjettet

Det har vore ein betydeleg auke i løyvingane til politiet sidan regjeringa tiltredde i 2013. Regjeringa har bl.a. sørgd for at målet om 2 politiårverk per 1 000 innbyggjarar snart er nådd, fleire satsingar på IKT-tiltak i politiet, styrkt beredskap og høgare kapasitet ved Statens barnehus, og gjennomføring av nærpolitireforma i perioden.

Forutan gjennomføring av reforma er det fleire utfordringar som må handterast, bl.a. modernisering og digitalisering i politiet. Det er viktig at politiet og politimeistrane har handlingsrom til å bruke ressursane mest mogleg effektivt innanfor dei budsjetttrammene og mål- og resultatkrava som er sette. Regjeringa vil derfor leggje til rette for strategisk og langsiktig styring av politiet, med større vekt på mål, resultat og effektar og mindre på ressursinnsats, tiltak og aktivitetar.

### 2.2 Hovudprioriteringar i 2019

Hovudprioriteringar i budsjettforslaget for 2019 er å:

- løyve 50 mill. kroner til politiet for å leggje til rette for å tilsetje fleire polititenestepersonar, med heilårsverknad på inntil 200 mill. kroner i 2020.
- auke løyvinga til politiet med 258,9 mill. kroner som følgje av heilårsverknaden av nye politistillingar i 2018
- løyve 188,5 mill. kroner til objektsikring i politiet og PST
- løyve 148,2 mill. kroner til datahallar
- løyve 24 mill. kroner til ei styrkt satsing frå politiet mot ungdomskriminalitet og gjengkri-

minalitet (midlane er del av ei pakke på totalt 50 mill. kroner)

- løyve 25 mill. kroner knytt til arbeidet med hybride truslar og cybertruslar i PST
- løyve 4,5 mill. kroner til å styrke politiets arbeid med å kalle tilbake opphaldsløyve som er gitt på feil grunnlag, og auke bruken av DNA-testing i familiesaker (midlane er del av ei pakke på totalt 10 mill. kroner)
- løyve 5,2 mill. kroner til politiet for å styrke innsatsen i arbeidslivskriminalitetssentra (midlane er del av ei pakke på totalt 20 mill. kroner)
- løyve 865,3 mill. kroner i 2019 til nytt beredskapssenter

Streklista over er ikkje uttømmende. For 2019 foreslår regjeringa å auke budsjettet til politiet og påtalemakta med 1 327,2 mill. kroner. Av dette utgjer lønns- og prisstigning 581,5 mill. kroner.

Som del av reforma for avbyråkratisering og effektivisering i staten foreslår regjeringa å redusere løyvinga under kategorien med 96,2 mill. kroner. Samstundes foreslår regjeringa å redusere løyvinga til politiet med 51 mill. kroner som følgje av gevinstar frå nærpolitireforma og 12,7 mill. kroner i reduksjon til PST som følgje av gevinstar i nytt analyse- og samanstillingssystem. Vidare foreslår regjeringa å redusere løyvinga til tilskot med 5 mill. kroner.

## 3 Nærpolitireforma

Målet med reforma er eit politi som er operativt, synleg og tilgjengeleg, og som har kapasitet til å førebyggje, etterforske og påtale kriminelle handlingar og å sikre innbyggjarane tryggleik i møte med ein meir mobil og digitalisert kriminalitet.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) evaluerer reforma og gir årlege statusrapportar med vurderingar og tilrådingar for korleis reforma bør følgjast opp.

### 3.1 Resultat – strukturdelen av reforma er ferdig

Det er løyvd over 670 mill. kroner til gjennomføring av reforma i perioden 2015–2018. I juni 2018 vart strukturdelen av reforma avslutta og personalløpet slutført. Alle tolv politidistrikta har gjennomført endringane som følgje av vedtaka eit breitt fleirtal i Stortinget fatta om den lokale strukturen.

Det er no éin operasjonssentral i kvart distrikt. Operasjonssentralane har fått betre utstyr, fleire tilsette, styrkt kompetanse og to backup-sentralar i tilfelle ein av operasjonssentralane til politiet fell ut. Operasjonssentralane er meir robuste, og beredskapen blir betre og likare i heile landet. I løpet av 2018 vil fem av operasjonssentralane til politiet vere samlokaliserte med brannvesenet. Det gjeld distrikta Nordland, Innlandet, Møre og Romsdal, Aust og Sør-Aust. Sju sentralar står att, bl.a. som følgje av bygningsmessige utfordringar.

Regjeringa har gitt klare føringar for innhald og kvalitet i tenestene og stadfesta kva publikum kan forvente av den enkelte tenestestaden. Det er bl.a. stilt tydelege krav til samarbeid, kontakt og dialog med kommunane, slik at politiet jamleg drøftar innretninga av det førebyggjande arbeidet og vakt- og patruljetenesta med aktuelle kommunar. Stortingets krav om 45 minuttar køyretid til nærmaste tenestestad for minst 90 pst. av befolkninga er innfridd med god margin i alle politidistrikt.

Politiet har hatt god utvikling med krava til responstid og jobbar vidare med å måle svartider på nødnummeret 112 og responstidene for ytterlegare å forbetre resultat og kvaliteten på responnen. Effekten av dette er ei pårekeleg og god polititeneste der innbyggjarane får hjelp frå politiet i alvorlege situasjonar. Vidare viser «Politiets innbyggerundersøkelse 2017» at tryggleikskjensla hos innbyggjarane og tilliten til politiet er styrkt i perioden 2015–2017.

Difis årlege evaluering av reforma viser at reforma er i rute, men at det er krevjande for politiet å stå i ein reformprosess.

POD og Riksadvokaten har laga ein handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet. Politiarbeid på staden er innført som ny arbeidsform i politidistrikta, og det er etablert eit felles straffesaksinntak i alle politidistrikta. Det er knytt store forventningar til at løftet skal gi resultat, bl.a. i form av høgare kvalitet, betre prioritering og at fleire saker blir oppklarte og førte for retten.

POD har utarbeidd «Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018–2020». Strategien inneheld tiltak for å utvikle ein betre førebyggjande innsats fram mot 2020. Målet er at førebygging av kriminalitet skal vere ein grunnleggjande strategi innanfor alle områda av verksemda til politiet.

Det er etablert ei ordning med politikontaktar i alle kommunar. Etter kvart som politikontaktane og kommunane saman legg planar for innhaldet i samarbeidet og det blir inngått avtalar mellom lokalt politi og kommunane, er det forventat resultatet meir målretta førebygging, betre samarbeid og dialog mellom politi og kommunar og meir nøgde innbyggjarar.

Førebygging og etterforskning må byggje på eit godt kunnskapsgrunnlag, gode analysar og solid etterretning. Det er lagt ned mykje arbeid i etableringa av etterretningsfunksjonar i alle politidistrikt og særorgan. Etterretning som grunnlag for kunnskapsbasert politiarbeid føreset at politiet planlegg tenesta i tråd med det etterretningsproduktet viser. Felles tenesteplanlegging og felles tenestekontor i kvart distrikt har derfor vore sett høgt på dagsordenen i nærpolitireforma. Felles tenesteplanlegging har allereie vist seg å gi gevinstar. Bemanninga er betre tilpassa behova. Resultatet er meir målretta patruljering og polititeneste.

Stortinget har bede regjeringa om å gjere ei førebels evaluering av arbeidet med kultur, haldningar og leiing i politiet i 2017 og komme tilbake til Stortinget på eigna vis, jf. Innst. 306 S (2014–2015). Difi har på vegner av Justis- og beredskapsdepartementet gjort ei førebels evaluering av kultur, haldningar og leiing i politiet, jf. Difi-rapport 2017:9. Rapporten skildrar kva som kjenneteiknar kultur og leiing i politiet, og korleis oppgåveløysinga er. Evalueringa viser at POD har sett i verk ei rekkje tiltak for å styrke kultur, haldningar og leiing i politiet. Tiltaka har god støtte frå leiarar og tenestemannsorganisasjonar. Dei som har vore omfatta av tiltaka, har gitt gode tilbakemeldingar. Difi understrekar at kulturendring tek tid. Difi tilrår at tiltak som har starta opp, blir gjennomførte som planlagt, at politimeistrane set kultur på dagsordenen, og at leiarar på alle nivå tek ansvar for å fremme ønskt kultur.

Med dei lokale strukturendringane blir så vel forvaltningsoppgåver som sivil rettspleie på grunnplanet handtert i større einingar i politidistrikta. Det er òg oppretta felles fagleg leiing for desse områda i alle politidistrikta. På den måten skal tenesta få betre kvalitet og bli likare for innbyggjarane. Politiet jobbar vidare med nasjonale løysingar og ser på korleis det er mogleg å realisere potensialet som ligg i å digitalisere arbeidspro-

sessar, for å forbetre og forenkle tenestene ytterlegare. Sjå òg omtalen av sivil rettspleie i pkt. 7.

Politiet senter for lønn og rekneskap er etablert i Kristiansund. Senteret har overteke lønns- og rekneskapsoppgåver frå alle politidistrikta.

### 3.2 Utfordringar – rom til å gjennomføre kvalitets-tiltaka

Politiet har vore i ein reformprosess i fleire år. Sjølv om mykje er gjennomført i samsvar med planen, står det att arbeid med å betre resultatata og synleggjere at tenestene blir betre. Blant anna har restansane vore for høge i enkelte av politidistrikta, sjå omtalen under pkt. 4. Departementet følger opp at det kan vere utfordrande for politiet å oppretthalde resultatata samtidig som nye arbeidsmetodar vert tatt i bruk og kvalitets- og kompetansehevingstiltak vert gjennomført. Det har blitt retta mykje merksemd mot den lokale strukturen, og politiet har samstundes lagt ned eit betydeleg arbeid med å utvikle nye funksjonar, forbetre arbeidsmetodar og arbeidsprosessar og gjennomført opplæring og kompetansehevingstiltak. Politiet vil konsentrere seg om det som no er den viktigaste oppgåva: vidareutvikling av polititenestene og effektar av reforma.

### 3.3 Strategi/tiltak – gjennomføring av kvalitetstiltak og realisering av gevinstar

Reforma er for regjeringa den høgast prioriterte utviklingsoppgåva i politiet fram mot 2020, og

regjeringa foreslår å løyve 94,8 mill. kroner til gjennomføring av reformarbeidet. Innsatsen for å nå effektmåla i reforma held fram i 2019. I tråd med målsetjinga om to polititenestepersonar per 1 000 innbyggjarar på nasjonalt plan innan 2020 foreslår regjeringa å løyve 50 mill. kroner til å tilsetje fleire polititenestepersonar i 2019, med heilårsverknad på inntil 200 mill. kroner i 2020. Dette inneber at ikkje alle nyutdanna politistudentar kan forvente å få jobb i politiet i 2019. Ein betydeleg del vil likevel få jobb, både som følgje av satsinga og som følgje av tilsetjing i stillingar med avgang til pensjon. Vidare foreslår regjeringa å auke løyvinga i 2019 med 258,9 mill. kroner som følgje av heilårsverknaden av nye politistillingar i 2018.

## 4 Straffesakskjeda

### 4.1 Ei meir effektiv straffesakskjeda

#### 4.1.1 Resultat innanfor straffesaksbehandlinga

Det har over fleire år vore nedgang i den registrerte kriminaliteten. I 2017 vart 318 600 lovbrott meldte til politiet. Dette var 5,3 pst. færre enn året før, og 18 pst. færre enn i 2013. Eigedomstjuveri utgjer den største lovbrotskategorien og er redusert med 35 pst. sidan 2013. Samstundes har talet på meldingar om vald, mishandling og seksuallovbrot auka, der sistnemnde har auka med om lag 66 pst. frå 2013.

Tabell 2.14 Meldingar om lovbrott 2013–2017, med prosentvis auke i perioden

	2013	2014	2015	2016	2017	Endring 2013–2017
Eigedomstjuveri	146 831	132 989	115 643	105 144	94 887	-35 %
Anna vinningslovbrot	26 791	26 285	28 583	31 064	28 907	8 %
Eigedomsskade	18 448	17 639	17 217	17 293	17 474	-5 %
Vald og mishandling	35 147	34 111	35 003	34 969	36 687	4 %
Seksuallovbrot	4 823	4 780	5 709	7 079	7 986	66 %
Rusmiddellovbrot	59 436	58 450	55 237	50 293	46 930	-21 %
Ordens- og integritetskrenking	41 748	41 744	40 134	36 646	35 308	-15 %
Trafikkbrot	50 383	51 102	48 915	49 032	45 749	-9 %
Anna lovbrott	4 899	5 007	5 018	4 893	4 689	-4 %
Alle lovbrotskategoriar	388 506	372 107	351 459	336 413	318 617	-18 %

Tabellen er ei detaljert framstilling av same data som er illustrerte grafisk i figur 1.1 i del I. Tabellen viser endring i talet på meldingar i ulike kategoriar av lovbrott og prosentvis i perioden 2013–2017.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (SSB)



I 2017 vart 60,6 lovbrøt per 1 000 innbyggjarar melde til politiet. Nivået på melde lovbrøt er det

lågaste gjennom dei siste 25 åra (perioden SSB har hatt tilsvarande statistikk).

Tabell 2.15 Lovbrøt melde til politiet – absolutte tal, per 1 000 innbyggjarar og endring i prosent

	2017	Endring i prosent			
		2016–2017	2012–2017	2007–2017	2002–2017
Melde lovbrøt	318 617	-5,3	-19,1	-20,0	-27,1
Melde lovbrøt per 1 000 innbyggjarar	60,6	-6,0	-23,3	-28,8	-37,3

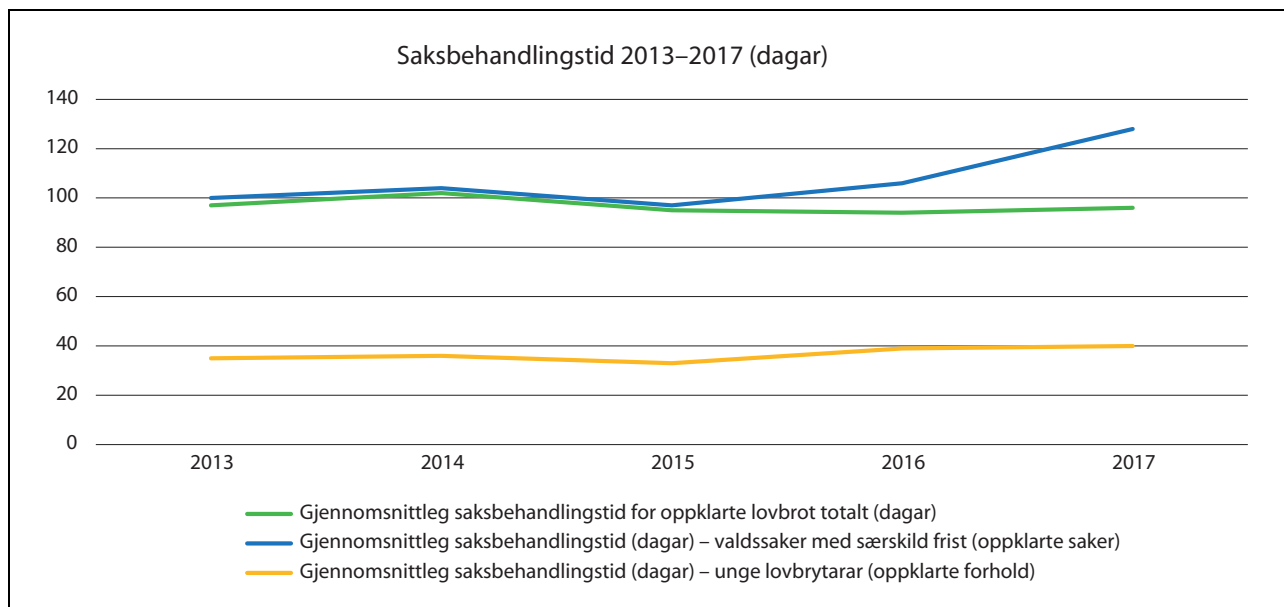
Kjelde: Statistisk sentralbyrå (SSB)

Kriminaliteten blir påverka av fleire faktorar, bl.a. demografiske endringar, internasjonalisering og den teknologiske utviklinga. Den registrerte kriminaliteten blir òg påverka av tilbøyelegheita til å melde frå til politiet og av aktiviteten til politiet og andre kontrolltatar. Ein kan t.d. gå ut frå at auken i vald og seksuallovbrøt dei siste åra kjem av meir openheit i samfunnet, større tilbøyelegheit til å melde frå til politiet og hjelpeapparatet og høgare prioritering av desse sakene blant aktørane i straffesakskjeda.

Levekårsundersøkingane til Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at færre i befolkninga blir utsette

for lovbrøt som eigedomstjuveri, eigedomsskade, vald eller truslar om vald. Undersøkingane ser ut til å stadfeste at det er ein faktisk nedgang i kriminaliteten. Samtidig er det grunn til å anta at det er store mørketal og underrapportering på fleire kriminalitetsområde, mellom anna innanfor vald og overgrep, økonomisk kriminalitet og IKT-kriminalitet.

Oppklaringsprosenten for lovbrøt totalt var 52,6 pst. i 2017. Dette var 0,8 prosentpoeng lågare enn i 2016, men 2,2 prosentpoeng betre enn i 2013.



Figur 2.10 Saksbehandlingstid 2013–2017

Saksbehandlingstid måler tida frå melding til politiet til påtaleavgjerd i ei sak.

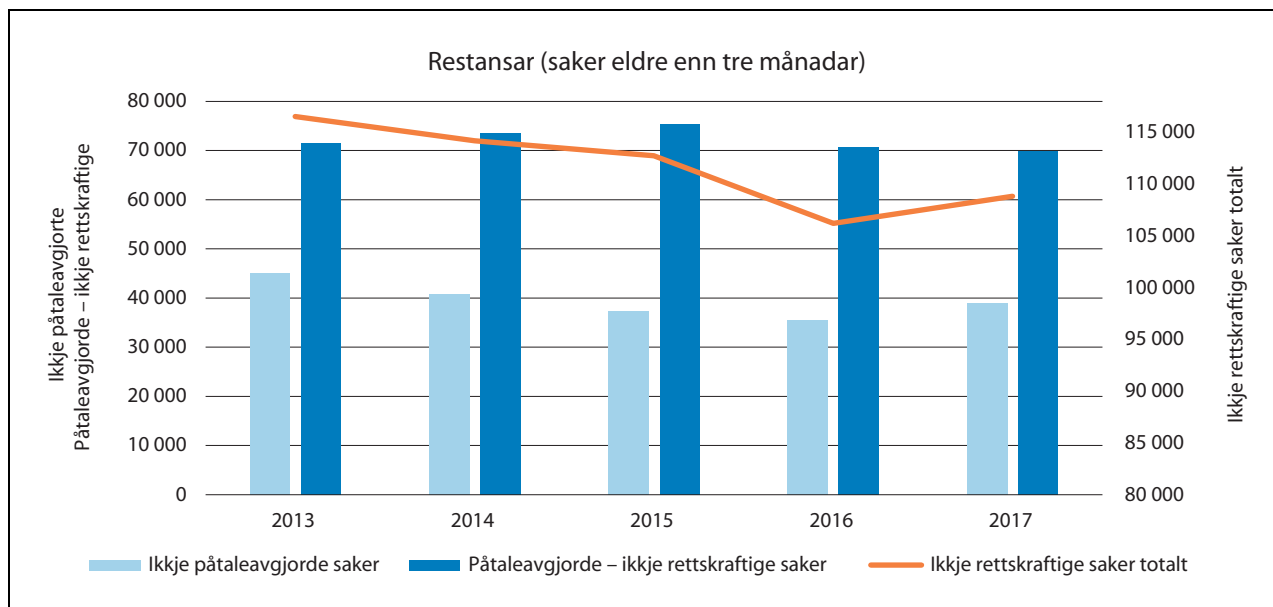
Kjelde: Politiets driftsstatistikk (STRASAK).

Den gjennomsnittlege saksbehandlingstida har auka svakt frå 94 dagar i 2016 til 96 dagar i 2017. Det er tilfredsstillande at den gjennomsnittlege

saksbehandlingstida i saker der mistenkte var under 18 år, framleis er under målkravet på 42 dagar (40 dagar i 2017). Utviklinga er ikkje til-

fredsstillande for valdsaker med særskild frist (grov kroppskrenking og kroppsskade). Resulta-

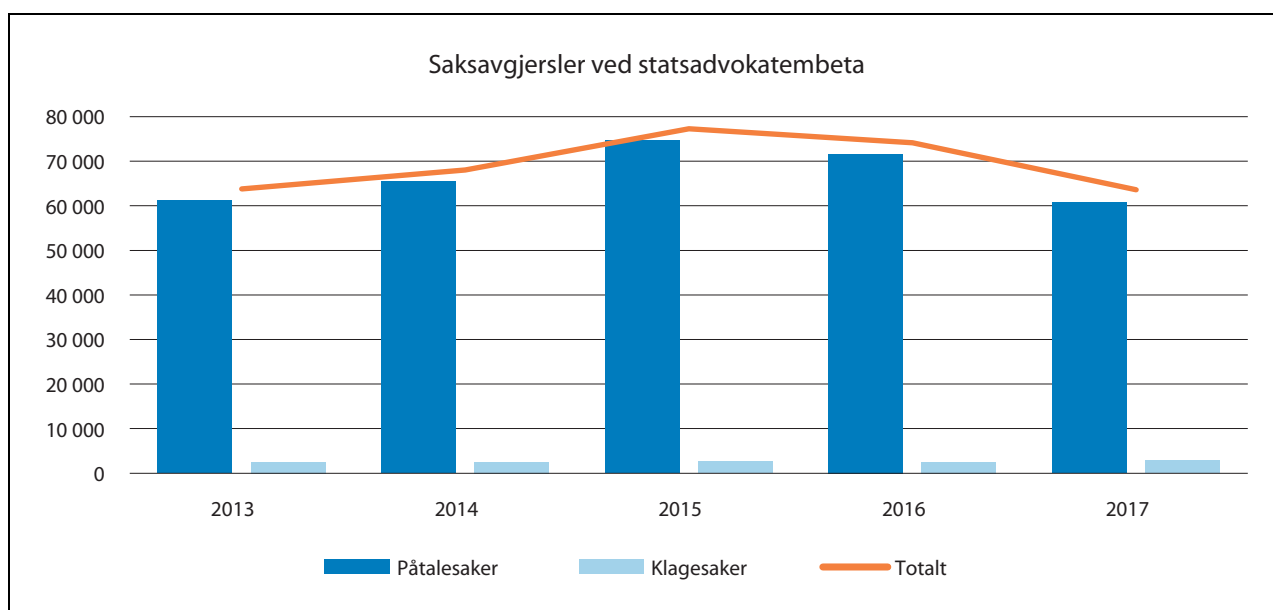
tet på 128 dagar i 2017 ligg over målalet på 90 dagar og har auka frå året før.



Figur 2.11 Restansar (saker eldre enn 3 md.) 2013–2017

Talet på ikkje-påtaleavgjorte saker eldre enn 3 md. har auka med 9,8 pst. frå 2016 til 2017. Talet på ikkje-påtaleavgjorte saker eldre enn 12 md. har auka med 3,3 pst. Samstundes var det færre ikkje-påtaleavgjorte saker i 2017 samanlikna med i 2013 og 2014. Det er grunn til å gå ut frå at auken i

restansar i 2017 kom av dei strukturelle endringane som er gjorde i samband med politi-reforma. Ei anna sannsynleg forklaring på auken i restansar er fleire kompliserte saker som er vanskelege å etterforske, som t.d. vald og seksuallov-brot.



Figur 2.12 Saksavgjerder ved statsadvokatembeta 2013–2017

Statsadvokatane tek avgjerder i sakene dei får oversende frå påtalemakta i politiet. Etter nedgang i talet på saker i 2012 er det i perioden 2013–2015 igjen registrert ein sterk auke som så langt ser ut til å ha kulminert med talet på saker i 2015. Ifølgje figuren over, som er basert på statistikk frå STRASAK, sakk talet på påtalesaker med nesten 11 000 i 2017, tilsvarande 15 pst. Ein må understreke at det er uvisse knytt til kvaliteten på statistikken for 2017. Det kjem av overgangen til nasjonal basisløyning (BL) for straffesaksbehandlinga i politiet i mars 2017, som gav utfordringar med å få korrekt statistikk om bl.a. arbeidsmengd ved statsadvokatembeta. Riksadvokaten anslår at nedgangen er på om lag 10 pst. samanlikna med same tidsrom i 2016, men at det er knytt uvisse til tala. Nedgangen heng truleg saman med ein betydeleg auke i talet på nye tilsette påtalejuristar i politiet, som etter kvart har fått delegert påtalekompetanse og dermed kan avgjere fleire saker utan å måtte leggje sakene fram for statsadvokatane. Dei seinare åra har det vore ein betydeleg auke i påtalejuriststillingar. Særleg stor var auken frå 2014 til 2015, der nye stillingar førte til at talet på tilsette auka frå 604 til 661, jf. NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden (Påtaleanalysen)*, pkt. 7.1.1.

Måloppnåinga ved Riksadvokatembetet og statsadvokatembeta er framleis god. Ved Riksadvokatembetet var gjennomsnittleg saksbehandlingstid i 2017 for påtalesakene sju dagar og for klagesakene tretten dagar. Målet om prosentdel saker avgjorde innan 30 dagar vart nådd i 2017, med 99 pst. i påtalesakene og 96 pst. i klagesakene.

Alle statsadvokatembeta hadde i 2017 ei gjennomsnittleg saksbehandlingstid innanfor 30 dagar i påtalesaker og i klagesaker. I 2017 vart 86,7 pst. av sakene der gjerningspersonen var under 18 år på handlingstidspunktet, behandla innan 15 dagar, noko som er ein tilbakegang frå 2016 då måloppnåinga var 94,2 pst.

#### 4.1.2 Utfordringar – sikre kvalitet og effektivitet

Trass nedgang i det samla talet på melde lovbrøt til politiet har ikkje arbeidsbøra blitt mindre. Dette kjem bl.a. av auke i talet på meldingar om vald og seksuallovbrøt og fleire krevjande saker innan økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Kriminalitet som rettar seg mot IKT-system, eller der IKT blir nytta til å utføre kriminaliteten, bidrar òg til auka saksmengd og større kompleksitet i sakene og gjer etterforskinga meir tid- og ressurskrevjande.

Behandlinga av straffesaker held generelt høgt nivå i Noreg. Både politiet og påtalemakta nyt høg tillit i befolkninga. Samstundes er det område der effektiviteten og kvaliteten ikkje er god nok. Det er t.d. behov for ytterlegare tiltak for å sikre raskare behandling av valdssaker med særskild frist, men dette må ikkje redusere kvaliteten på behandlinga. Vidare aukar dei totale restansane av ikkje-påtaleavgjorde saker eldre enn 3 md. og 12 md. Enkelte politidistrikter har større utfordringar med aukande restansar enn andre.

Ein veksande del av kriminaliteten har eit digitalt element. Det gjeld både at kriminaliteten oftare rammar IKT-system, at han blir utført via digitale kanalar, og at straffesakene har digitale bevis. Politiet og påtalemakta må derfor ha kompetanse og kapasitet til å møte denne utviklinga. I tillegg til den tradisjonelle politi- og påtalefaglege kompetansen er det behov for fleire med særskild kompetanse innanfor IKT.

#### 4.1.3 Strategi/tiltak – betre effektivitet og kvalitet i etterforskinga og påtalearbeidet

Nærpolitireforma skal bidra til betre effektivitet og kvalitet i etterforskinga og påtalearbeidet. I tillegg til arbeidet med å følgje opp tiltaka i «Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet» er digitalisering og politiarbeid på staden tiltak som vil betre straffesaksbehandlinga, bl.a. ved å bidra til høgare oppklaringsprosent og redusert saksbehandlingstid (sjå omtalen av nærpolitireforma i pkt. 3).

Tiltak for å nedkjempe vald, mishandling og seksuelle lovbrøt er omtalte under pkt. 4.3.1.

Aukande globalisering og teknologisering har konsekvensar for oppgåveløysinga til politiet. For å møte samfunns- og kriminalitetsutviklinga arbeider regjeringa med ei melding til Stortinget som vil gi ein heilskapleg gjennomgang og ei drøfting av utviklingstrekk og konsekvensar for kapasiteten og kompetansen til politiet.

Basert på dei gode erfaringane med papirlaus rettsføring vil arbeidet med elektronisk oversending av saker halde fram. Prosjekt som *Lagring av digitale medium* og *Digitale aktorat* vil bidra til å digitalisere samhandlinga mellom politiet og andre aktørar i straffesakskjeda (sjå òg omtalen under programkategori 06.20).

Arbeidet med å motverke brot på fristen for flytting av innsette i politiarrestar til fengsel blir vidareført. Justis- og beredskapsdepartementet har sendt framlegg om endringar i straffeprosesslova og forskrifta om opphald i politiarrest på

høring med frist 1. oktober 2018. Formålet med framlegget er å redusere skadeverknader og opphaldstida i politiarrestane.

Eit offentleg utval som skal førebu regjeringas rusreform (rusreformutvalet), er sett ned og leverer utgreiinga si innan utgangen av 2019. Utvalet skal sjå på problemstillingar knytte til at ansvaret for samfunnets reaksjonar på bruk og innehaving av illegale rusmiddel til eigen bruk blir overført frå justissektoren til helsetenesta. Ved å endre korleis samfunnet reagerer på bruk og innehaving, vil hovudsatsinga i framtida vere på universell førebygging, oppfølging, effektiv behandling, sosial integrering og ikkje minst skadereduksjon. Med tanke på justissektoren skal rusreformutvalet bl.a. ta stilling til mengda av illegale rusmiddel som skal falle inn under definisjonane for bruk og innehaving til eige bruk, og kva for tilbod og reaksjonar ein skal gi ut frå individuelle behov. Vidare skal utvalet ta stilling til om dagens alternative straffereaksjonar, vilkår ved påtaleunnlatning m.m., bør behaldast som verkemiddel ved ein mogleg reaksjon. Narkotiske stoff skal framleis vere forbodne, og det vil vere naturleg å ta stilling til spørsmål om beslag og inndraging av desse.

## 4.2 Styrkt førebygging av kriminalitet

### 4.2.1 Målretta og systematisk innsats

#### *Resultat – etablering av førebygging som politiets primærstrategi*

POD har på oppdrag frå Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidd strategien «*Kriminalitetsførebygging som politiets primærstrategi 2018–2020*». Strategien er eit sentralt tiltak i gjennomføringa av nærpolitireforma, sjå pkt. 3.

Det er etablert eit politirådssamarbeid med alle kommunar, og alle kommunar har fått eigen politikontakt, sjå omtalen under pkt. 3.

Sekretariatet for konfliktråda / Kompetansesenter for førebygging av kriminalitet har i 2017, i samarbeid med fleire direktorat, utarbeidd ein nettbasert vegvisar for førebygging av kriminalitet. Vegvisaren skal vere ein ressurs for alle som direkte eller indirekte arbeider med kriminalitetsførebygging, og vil bli halden ved like fortløpande ([www.kriminalitetsforebygging.no](http://www.kriminalitetsforebygging.no)).

#### *Utfordring – sikre prioritet, kunnskapsstyrt innsats og nært samvirke med andre aktørar*

Politiet har over tid utvikla ein god førebyggjande innsats på fleire område, mens det på andre område er eit stort potensial for å betre innsatsen.

Det må sikrast at den førebyggjande innsatsen er basert på kunnskap om kva som verkar. Samstundes er det ofte vanskeleg å måle dei direkte effektane av førebygging.

Det er framleis eit stort potensial for å betre samhandlinga og utvekslinga av informasjon mellom ulike aktørar i det førebyggjande arbeidet. Dette gjeld for fleire kriminalitetsområde.

#### *Strategi/tiltak – halde fram arbeidet med å etablere førebygging som primærstrategi*

Arbeidet med å innføre førebygging som politiets primærstrategi skal halde fram. Tiltaka i strategien på feltet skal gjennomførast i perioden 2018–2020. Implementeringa av strategien skal få nødvendig prioritet.

Likeeins skal allereie god førebyggjande innsats vidareførast og utviklast. Til dømes kva gjeld trafikkriminalitet, ligg ein overordna forankra, langsiktig og samordna tverrsektoriell innsats til grunn for ein framleis nedgang i drepne i trafikken. Hausten 2016 la regjeringa fram ei melding om dette arbeidet i Meld. St. 40 (2015–2016) Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering. Politiets samfunnsoppdrag gjennom polititeneste på veg er eit viktig bidrag, og må oppretthaldast for å nå måltala til grunn for regjeringas nullvisjon. Erfaringslæring og kunnskapsdeling i tryggleiksarbeidet skal styrkast i organisasjonen.

### 4.2.2 Tidleg innsats

#### *Resultat – satsing mot kriminalitet blant barn og unge*

Førebygging av kriminalitet blant barn og unge har vore eit særskilt prioritert område i politiet, med gode resultat. Analysane til politiet har gjennom fleire år vist ein nedgang i den registrerte kriminaliteten blant barn og unge. I 2016 og 2017 vart det derimot registrert ein auke, særleg blant unge under 15 år.

Straffereaksjonane ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er tekne i bruk i alle politidistrikt. Nordlandsforskning gjennomfører ei evaluering av dei nye straffereaksjonane. Studien går over fire år, og sluttrapporten kjem i årsskiftet 2018/2019. Sekretariatet for konfliktråda og POD samarbeider om analysar for å finne årsaker til og nødvendige tiltak for å redusere tilbakefall. Sjå omtalen under programkategori 06.70.

### *Utfordring – auka ungdomskriminalitet og tilvekst til kriminelle miljø*

Ungdomskriminaliteten aukar etter fleire år med nedgang. Det er ei utvikling vi må ta på alvor. I Oslo har det vore ei utvikling der det er grunn til uro for tilvekst av unge til kriminelle miljø. Nokre av desse miljøa blir omtalte av politiet som urogrupper, mens nokre få blir omtalte som gjengar. Det er eit særskilt behov for tiltak i utsette område med levekårsutfordringar og kriminalitet.

Dei fleste unge blir ikkje registrerte for lovbrøt og er ikkje i kontakt med politiet i samband med kriminalitet. Blant dei som gjer lovbrøt, er det berre nokre få som gjer mange lovbrøt. Analysane til politiet viser at det er vanskeleg å stoppe dei som allereie i tidleg alder gjer mange lovbrøt. Det er behov for å vidareutvikle strategiar og tiltak for å førebyggje kriminalitet blant unge gjengangarar.

### *Strategi/tiltak – særleg innsats mot unge gjengangarar og rekruttering til kriminelle miljø*

Politiet skal prioritere innsats mot unge gjengangarar. Dette må gjerast gjennom førebyggjande innsats i samarbeid med andre aktørar. Strafferettslege reaksjonar må innrettast slik at dei i størst mogleg grad hindrar nye lovbrøt. Det er viktig å sikre at reaksjonen kjem raskt etter lovbrøtet. Overfor lovbrøtutarar under 18 år skal ikkje fengsel nyttast dersom det finst andre alternativ.

Det er viktig å setje inn nødvendige tiltak for å hindre at unge blir rekrutterte til kriminelle miljø. Politiet skal vere ein aktør i områdesatsingar i område der kriminalitet er ei utfordring.

Førebygging av rus og kriminalitet må sjåast i samanheng. Politiet skal samarbeide med andre aktørar for å førebyggje rus og kriminalitet blant unge, bl.a. gjennom politiråd og samordning av lokale rus- og kriminalitetsførebyggjande tiltak (SLT). Det er ei prioritert oppgåve for politiet å hindre rekruttering av unge til miljø som bruker eller sel narkotika.

Den særskilde satsinga for å styrke politiinnsatsen i Oslo sør blir vidareført i 2019. Det blir foreslått å løyve 30 mill. kroner til dette formålet. Innsatsen skal bidra til å førebyggje kriminalitet, med særleg vekt på å følgje opp unge i risikosona og forhindre rekruttering til miljø som driv med kriminalitet. Dei særskilde midlane til politiet skal sjåast i samanheng med dei andre midlane som blir løyvde som ein del av den pågåande områdesatsinga frå staten og kommunen i Oslo sør.

I statsbudsjetta for 2017 og 2018 vart det løyvd særskilde midlar til ein kriminalitetsførebyggjande innsats på Grønland i Oslo. Regjeringa ønskjer, saman med Oslo kommune, å koordinere ulike satsingar i bydelane i Oslo indre aust. Knytt til denne satsinga blir det foreslått å løyve 7 mill. kroner til ein særskild, kriminalitetsførebyggjande innsats frå politiet i Oslo indre aust.

I tillegg foreslår regjeringa at det blir løyvd ytterlegare 24 mill. kroner til ein styrkt politiinnsats mot ungdomskriminalitet og gjengkriminalitet. Av desse skal 16 mill. kroner gå til ei styrkt satsing i Oslo, bl.a. til utviding av Prosjekt November og etterforsknings- og påtalekapasitet innanfor området vald i nære relasjonar. 8 mill. kroner skal gå til auka kapasitet i Økokrim og Kripos til nedkjemping av gjengar.

## 4.3 Redusere alvorleg kriminalitet

### 4.3.1 Vald og overgrep

#### *Resultat – gjennomføring av opptrappingsplanen*

Regjeringas arbeid mot vald og overgrep er organisert gjennom fleire tverrdepartementale planar. Desse planane dekkjer alle former for vald i nære relasjonar, inklusiv vald og overgrep i parforhold, vald og overgrep mot barn og dessutan tvangsekteskap og kjønnslemlesting.

Regjeringa la i oktober 2016 fram Prop. 12 S (2016–2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*. Planen skal redusere forekomsten av vald i nære relasjonar og styrke varetakinga av barn som er utsette for overgrep. Tiltaka i planen vil bli gjennomførte i perioden 2017 til 2021. Nedanfor følgjer ei oversikt over status for tiltaka i opptrappingsplanen:

Omsynet til offera er viktig i heile straffesaksjeda. I 2017 vart det etablert *Støttesenter for kriminalitetsutsette* i kvart av dei tolv politidistrikta. Støttesentera gir offer for integritetskrenkande kriminalitet psykososial støtte, oppfølging, informasjon og rettleiing gjennom heile straffesaksjeda. Sentera er oppretta i nært samarbeid med kommunane.

Vald, mishandling og seksuallovbrøt skal ha høg prioritet. Kvalitet og effektivitet i arbeidet til politiet og påtalemakta i desse sakene, frå initialfasen i etterforskinga til påtaleavgjerd, er avgjerande. Gjennom nærpolitireforma skal alle politidistrikt ha eigne fagmiljø for handtering av saker om vald i nære relasjonar og seksuelle overgrep.

I samband med det allereie eksisterande risikovurderingsverktøyet SARA (Spousal Assault Risk Assessment) er det utvikla eit verktøy for

risikovurdering av situasjonen til barn i saker om partnervald. Verktøyet er prøvd ut i Sør-Aust politidistrikt, og prosjektet følgjast av SIFER (Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri).

Velferdsforskningsinstituttet NOVA gjennomfører ei evaluering av besøksforbødet, medrekna korleis politiet følgjer opp brot på besøksforbod. Studien skal ferdigstillast hausten 2018.

POD har utvikla retningslinjer for samarbeid mellom politi og anna tenesteapparat ved bruken av omvend valdsalarm. I tillegg blir òg spørsmålet om ei utviding av ordninga til òg å gjelde straffeprosessuelt besøksforbod greidd ut. Likeins har POD etablert retningslinjer for politiets bruk av kode 6 (strengt fortruleg adresse), og under dette samarbeid med andre tenester.

Det skal nemnast opp eit offentleg utval som skal greie ut spørsmål knytte til partnardrap. Utvalet skal sjå på forhold som kan ha innverknad på førebygging av slike drap. Blant anna skal utvalet kartleggje om styresmaktene kunne

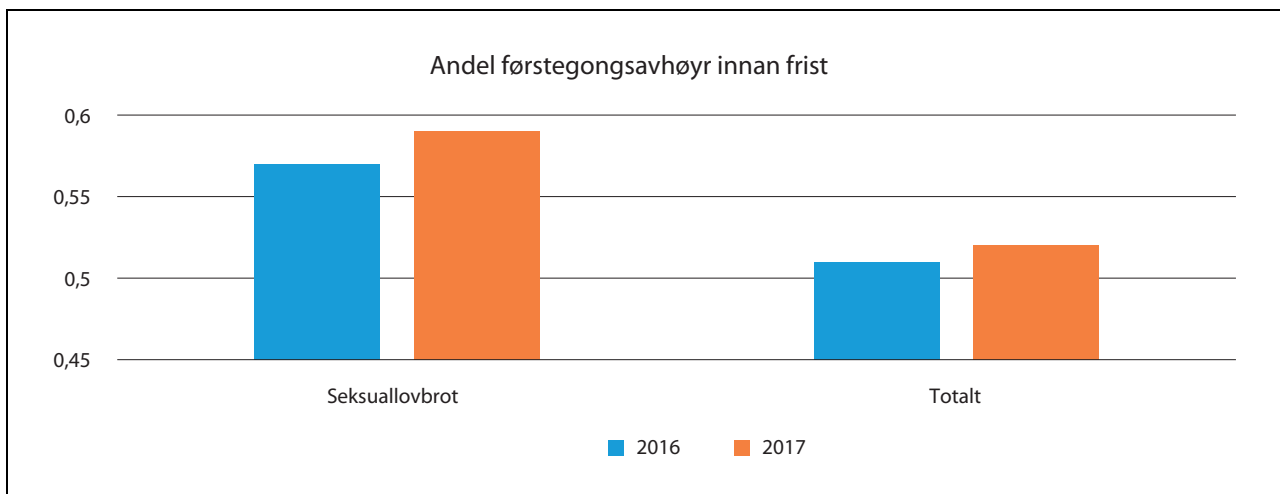
gjort meir, inklusiv å identifisere og handtere risikofaktorar.

Kapasiteten og kompetansen ved Statens barnehus og ved etterforskning av saker om vald og overgrep mot barn er styrkt.

I mars 2018 vart det etablert ei underavdeling av Statens barnehus i Tromsø, lokalisert i Kirkenes. Ei underavdeling av Statens barnehus Bergen i Sogn og Fjordane blir opna hausten 2018.

Erfaringane med barnehus er gode. Det vart gjennomført til saman 6 306 tilrettelagde avhøyr i 2017, mot 5 895 i 2016 og 4 878 i 2015. Frå 2016 til 2017 var det ein auke på 7 pst., mens auken frå 2013 til 2017 var på heile 138 pst.

Prosentdelen av førstegongsavhøyr som er gjennomført innan fristen, har òg auka. I 2017 vart 52 pst. av førstegongsavhøyra gjennomførte innan fristen, mot 51 pst. i 2016. For seksuallovbrot vart 59 pst. av førstegongsavhøyra gjennomførte innan frist i 2017, mot 57 pst. i 2016. Dei samla tala for ventetid for gjennomføring av tilrettelagde avhøyr indikerer òg ei positiv utvikling.



Figur 2.13 Delen førstegongsavhøyr gjennomført innan fristen 2016–2017

I 2016 vart det utarbeidd felles retningslinjer for drifta av Statens barnehus. Retningslinjene skal reviderast innan utgangen av 2018.

Frå 1. september 2017 vart det innført ei ny ordning for finansiering av medisinske undersøkingar i barnehus. Dei regionale helseføretaka har no eit «sørge for-ansvar» for gjennomføring av medisinske undersøkingar i barnehus. Alle barn som blir avhøyrde ved Statens barnehus, skal ha tilbod om medisinske undersøkingar. I dei sakene der påtalemakta i politiet begjærer rettsmedisinsk undersøking til bevis i ei straffesak, skal denne betalast av politiet.

I 2014 vart det starta opp eit femårig forskingsprogram om vald i nære relasjonar i regi av Velferdsforskningsinstituttet NOVA og Nasjonalt kunnskapssenter om vald og traumatisk stress (NKVTS). Programmet blir vidareført for perioden 2019–2024. NKVTS skal som ein del av programmet gjennomføre ei ny undersøking av omfanget av vald i nære relasjonar.

Gjennom undersøkinga EU Kids Online 2018 får vi meir kunnskap om norske barns bruk av internett, bl.a. risiko og tryggleik for barn på nettet.

Frå 2014 er det årleg sett av 7 mill. kroner til ei eiga tiltakspakke for å førebygge vald i nære rela-

sjonar. Ordninga med årleg tiltakspakke blir vidareført i 2019.

Regjeringa oppmodar kommunane om å utarbeide kommunale handlingsplanar mot vald i nære relasjonar. NKVTS har utvikla ein rettleiar for dette arbeidet. Vidare er NKVTS bede om å kartleggje korleis kommunane bruker handlingsplanane, og korleis dei implementerer planane i den daglege verksemda.

#### *Utfordring – kvalitet i etterforskinga og varetaking av offera*

Det er store mørketal når det gjeld vald, mishandling og seksuallovbrot. Det kan vere vanskeleg å melde ein nærstående til politiet, og mange utsette gjer det ikkje. Derfor er det utfordrande å avdekke og stanse slike overgrep og gi utsette nødvendig hjelp. Det er avgjerande at ein er open om tematikken i det offentlege ordskiftet, og at politi, påtalemakt og hjelpeapparat prioriterer desse sakene. Vidare er det avgjerande å sikre nødvendig kvalitet og effektivitet i arbeidet til politiet og påtalemakta. Det er vidare ei utfordring å få til eit godt samarbeid mellom politiet og dei ulike hjelpetenestene. Godt samarbeid er ein føresetnad for effektiv førebygging og god hjelp til utsette.

Tida det tek å behandle saka frå politimelding til saka er ferdig, skal vere så kort som råd av omsyn til barnet. Brot på fristane for gjennomføring av tilrettelagde avhøyr har over tid vore ei utfordring. Dette har fleire årsaker. Blant anna er det utfordringar med kapasiteten både ved barnehusa og i politiet. Andre årsaker til brot på fristane er utanfor det politiet kan kontrollere. Det kan t.d. vere sjukdom hos barn eller skuleferie.

Ein stor auke i talet på saker og fleire enkelt saker med mange utsette barn er ei utfordring både for politidistrikta og barnehusa. I sin rapport etter statsadvokatanes tilsyn med politidistrikta i 2017 peikar Riksadvokaten bl.a. på at saker blir liggjande på vent hos etterforskar eller jurist etter at det første avhøyret av barnet er gjennomført.

Det blir etterforska stadig fleire saker som gjeld ulike former for overgrep som skjer via internett. Det er òg grunn til å tru at mørketala er store. Sakene er ofte omfattande med mange offer både innanlands og utanlands. I ein del av sakene er svært små barn utsette for alvorlege overgrep. Innsatsen til politiet må halde følge med denne utviklinga. Det er særleg viktig å sikre nødvendig

kapasitet og kompetanse til å behandle desse sakene.

#### *Strategi/tiltak – styrkt førebygging og offeromsorg og betra kvalitet i etterforskinga*

Regjeringa vil leggje fram ein ny handlingsplan mot valdtekt. Handlingsplanen skal ha førebyggjande tiltak så vel som tiltak for å styrke tenestetilbodet til dei utsette. Samstundes skal handlingsplanen byggje opp under god kvalitet i etterforskinga og rettsføring av saker som dette.

Handlingsplanen mot vald i nære relasjonar (2014–2017) gjekk ut i 2017. Departementet vurderer no korleis planen skal følgjast opp.

Politidistrikta skal ta i bruk risikovurderingsverktøya SARA og Patriark og setje i verk dei tiltaka som er nødvendig for å trygge offera for vald i nære relasjonar.

Det er sett av midlar til evaluering av Statens barnehus i 2018/2019. Ein vil bl.a. sjå på effekten av endringane i straffeprosesslova om tilrettelagde avhøyr.

Prosjekt November i Oslo politidistrikt skal bidra til meir tilgjengelege tenester og betre oppfølging og tryggleik for dei som er utsette for vald i nære relasjonar. Prosjektet skal vidareførast i 2019. Evalueringa frå prosjektet skal ferdigstillast tidleg i 2019 og evalueringa vil danne grunnlag for ei avgjerd om tiltaket skal spreidast til andre politidistrikta. I samband med at regjeringa foreslår å løyve 16 mill. kroner til ei styrkt satsing frå politiet retta mot ungdomskriminalitet og gjengkriminalitet i Oslo, skal Prosjekt November utvidast i 2019. Bakgrunnen er samanhengen mellom ungdomskriminalitet og dårlege oppvekstvilkår med vald og overgrep i familien.

Justis- og beredskapsdepartementet vil halde fram med å utvikle ein eigen strategi mot internetrelaterte overgrep, jf. *oppmodingsvedtak nr. 605, 25. april 2017*.

Justis- og beredskapsdepartementet prioriterer vidare innsats og samarbeid om vald mot kvinner og vald i nære relasjonar gjennom EØS-midlane. Departementet vil i 2018 setje i gang arbeid for å etablere tverrfaglege nettverk mellom mottakarlanda og norske aktørar innan innsats mot vald i nære relasjonar.

Tiltaka i strategien mot hatefulle ytringar, handlingsplan mot diskriminering pga. seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk og handlingsplanen mot antisemittisme skal følgjast opp i perioden fram mot 2020.

#### 4.3.2 Arbeidslivskriminalitet, økonomisk kriminalitet og annan alvorleg kriminalitet

##### *Resultat – styrkt samarbeid og kompetanse*

Kampen mot arbeidslivskriminalitet har vore eit høgt prioritert område for regjeringa. Sidan 2015 er det oppretta til saman sju tverretatlege, samlokaliserte einingar mot arbeidslivskriminalitet for å styrke arbeidet på feltet. Politiet, Arbeidstilsynet, NAV og Skatteetaten har gjennom ein felles årsrapport for 2017 vist til eit godt operativt samarbeid mellom etatane. Dette gjer at kriminelle aktørar opplever høgare risiko for å bli oppdaga. Det vart også vist til at etatane har blitt betre til å bruke dei samla verkemidla og reaksjonane til aktørane på ein effektiv måte. Etatane har utarbeidd ein felles styringsmodell for a-krimsentera.

Politiet og kontrolletatane har eit breitt spekter av reaksjonar som kan nyttast til effektiv sanksjonering av lovbrøt. Ei samordning av bruken av reaksjonar aukar moglegheita for å nedkjempe arbeidslivskriminaliteten. Nasjonalt tverretatleg analyse- og etterretningssenter (NTAES) utarbeidde i 2018 ei oversikt over sanksjonsmoglegheitene til dei ulike kontrolletatane og utlendingsforvaltninga, bl.a. kva nytte og potensial desse har. Oversikta vil bidra til meir effektiv sanksjonering av lovbrøt og vil gjere det lettare å identifisere kva for sanksjonar som er mest føremålstenlege å nytte, uavhengig av kva etat som forvaltar sanksjonen.

Einingane for nedkjemping av dyrevelferds-kriminalitet i Trøndelag og Rogaland er vidareførte i 2018. Frå 1. februar 2018 er det òg etablert ei eining i Østfold. POD er i 2018 gitt i oppdrag å etablere ytterlegare to nye einingar mot dyrevelferds-kriminalitet, i høvesvis Innlandet politidistrikt (lokalisert i Hedmark) og Vest politidistrikt (lokalisert i Sogn og Fjordane).

##### *Utfordring – komplekse og krevjande saker*

Ei særleg utfordring er evna og moglegheita myndigheitene har til å redusere gevinstane av straffbare handlingar. Det er eit mål at reaksjonar rammar hardt nok til å fjerne eller i tilstrekkeleg grad redusere gevinsten av kriminalitet, og det er eit stort potensial gjennom målretta og samordna bruk av dei ulike sanksjonane etatane har til rådvelde.

Å nytte falsk identitet er ofte knytt til arbeidslivskriminalitet. Falske identitetar blir bl.a. brukte til å utføre kriminalitet og utnytte næringsliv og velferdsordningar. Metodane for ID-misbruk og forfalsking blir stadig meir avanserte.

Saksbehandlingstida er lang i mange straffesaker, bl.a. fordi sakene er svært komplekse, krav

til spesialkompetanse, stort omfang og forgreiningar til utlandet. Kapasitet til å handtere sakene er ei utfordring for politiet og påtalemakta. Ein konsekvens av dette kan vere at kontrolletatane og næringslivet ikkje melder saker, fordi dei ikkje har tiltru til at politiet følgjer opp.

Etterforskning og rettsføring av miljøkriminalitet krev eit nært og godt samarbeid med andre forvaltningsorgan og tilsynsmyndigheiter. Sakene krev ofte kompetanse politiet ikkje har sjølv. Det er behov for å styrke samarbeidet og sikre at fleire saker blir følgde opp.

Ein veksende del av den totale kriminaliteten rammar IKT-system eller blir utført via internett. Sakene har svært ofte eit internasjonalt aspekt. Internett er i prinsippet grenseløst. Vidare er det krevjande å etterforske sakene – det krev digital kompetanse. Den teknologiske utviklinga går svært raskt. Det er heile tida ein fare for å bli hengande etter utviklinga. Eit godt eksempel er aukande bruk av virtuell valuta, som bidrar til å gjere etterforskning og inndraging meir kompleks.

##### *Strategi/tiltak – meir effektiv sanksjonering, inndraging og vidareutvikling av samarbeid*

Regjeringas strategi mot arbeidslivskriminalitet skal følgjast opp i 2019. Sentrale innsatsområde vil vere meir effektiv sanksjonering av lovbrøt, inndraging av vinst frå straffbare handlingar, tiltak mot falske identitetar og vidareutvikling av samarbeidet med private aktørar.

Regjeringa foreslår å styrke innsatsen i arbeidslivskriminalitetssentra med 20 mill. kroner. Av styrkinga skal 10 mill. kroner gå til teknologistøtte og 10 mill. kroner til anna styring av arbeidslivskriminalitetssentra sitt arbeid, ut frå etatanes si felles vurdering av kva innsats som gir størst effekt. Midlane fordelast på dei ulike aktørane i samarbeidet. 5,2 mill. kroner blir foreslått løyva til politiet.

Det er sett ned to arbeidsgrupper med representantar frå politiet og påtalemakta, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, Nav og tollvesenet. Den eine skal avklare grensegangen og potensialet mellom forvaltnings- og straffespetet. Den andre arbeidsgruppa skal gjennomgå ulike straffebod knytte til arbeidslivskriminalitet og sjå på behov for nykriminalisering og/eller endringar i gjeldande straffebod og strafferammer. Rapportane blir ferdigstilte i 2018. I 2019 skal det arbeidast vidare med å samordne og målrette politiet og kontrolletatane sine ulike reaksjonar og eventuelle regelverksendringar.

Informasjonsutveksling er viktig for å få til eit effektivt tverretatleg samarbeid mellom dei





### Utvikling av IP3-personell

Nov. 2012	Des. 2014	Des. 2015	Des. 2016	Sept. 2017	Sept. 2018
647	906	956	1 026	1 066	1 073

Kjelde: Politidirektoratet

Regjeringa signerte i september 2018 ein avtale med regjeringa i Sverige om bruk av dei særlege innsatseiningane, slik at dei raskt skal kunne hjelpe kvarandre i samband med handtering av krisesituasjonar. Avtalen legg til rette for gjensidig bistand i situasjonar med ein alvorleg og direkte fysisk trussel mot personar, eigedom, infrastruktur eller institusjonar, spesielt ved terrorhendingar, gisseltaking, kapring og liknande grov kriminalitet. Avtalen vil kunne tre i kraft etter at nødvendige regelverksendringar er gjort på begge sider og det er fremma ein proposisjon til Stortinget om saka.

Politi-lova er endra slik at det no er opna for tidsavgrensa væpning ved sårbare objekt – punkt-væpning. Endringa vart sett i kraft 1. juli i 2018 og er ei oppfølging av fråsegna i Jeløya-plattformen om å opne for «*punkt-væpning på sårbare stader etter risiko- og sårbarheitsanalyse*». Sårbare objekt kan vere lufthamner, store trafikknutepunkt eller andre objekt med høg symbolverdi. Lovendringa endrar ikkje gjeldande prinsipp om at politiet som hovudregel skal vere uvæpna.

Justis- og beredskapsdepartementet samtykka den 9. november 2017 til at Politidirektoratet kunne vedta mellombels væpning av politipersonell på Oslo lufthavn Gardermoen (OSL) for ein periode av inntil tre månader. Departementet har samtykka fire gonger til å forlenge den mellombels væpninga - fram til 20. september 2018. Den 18. september 2018 ga departementet samtykke til væpning av politipersonell på Oslo lufthavn Gardermoen utan tidsavgrensing, jf. politi-loven § 29 første ledd tredje punktum. 20. september 2018 vedtok Politidirektoratet væpning utan tidsavgrensing for politipersonell på Oslo lufthavn Gardermoen.

Vidare samtykte Justis- og beredskapsdepartementet 14. juni 2018 til at POD kunne vedta mellombels væpning av enkelte politipatruljar i sentrale delar av Oslo sentrum for ein periode på inntil tre månader. Formålet med den mellombels væpninga i Oslo politidistrikt er å avverje og avgrense skadefølgjer ved eit terroranslag, som t.d. angrep med intensjon om å maksimere skadefølgjet ved hjelp av skytevåpen, kniv eller køyretøy på folketette stader.

Pr. 20. september har departementet samtykka i å forlenge den mellombels væpninga ein gong, fram til 9. oktober 2018. Regjeringa vil komme tilbake til Stortinget med forslag til ei endring i politi-lova, som regulerer ein snever åtgang til tidsavgrensa væpning i avgrensa områder.

Elektrosjokkvåpen skal prøvast ut i fire politidistrikter frå 2019 for å få erfaringar før departementet vurderer ei eventuell permanent innføring av elektrosjokkvåpen i norsk politi.

Forsvarets Bell 412 står i dag på Bardufoss med ein times responstid for politiet. Regjeringa anbefalte i Prop. 151 S (2015-2016) Kampkraft og bærekraft- Langtidsplan for Forsvaret, å samle Bell 412 helikoptra på Rygge som dedikert helikopterkapasitet for spesialstyrkane. For å sikre at beredskapsdepartementet er varetatt i Nord-Noreg, vert ordninga på Bardufoss oppretthalden inntil anna midlertidig eller permanent løysing er etablert, fortrinnsvis i løpet av 2019. Justis- og beredskapsdepartementet har starta arbeidet med å sikre ei kortsiktig løysing for politiet sine formål. Eventuelle langsiktige løysingar som og dekkjer redningstenesta sine behov vil bli vurdert. Stortinget vil bli orientert på eigna måte.

Regjeringa har utforma ein dronestrategi for å leggje til rette for samfunnsstenleg utvikling og bruk av dronar i Noreg, og vil etablere eit regelverk som møter behova for utvikling av bruk av dronar.

Justis- og beredskapsdepartementet gav i desember 2017 ut *Rammeverk for handtering av IKT-tryggingshendingar*. Formålet med rammeverket er å avklare og tydeleggjere innsatsen til dei offentlege og private verksemdene som er viktige for kritisk infrastruktur eller kritiske samfunnsfunksjonar, for å gjere dei betre skikka til å handtere alvorlege IKT-tryggleikssituasjonar på tvers av sektorar. Rammeverket skal bidra til meir effektiv handtering av alvorlege hendingar gjennom god utnytting av dei samla ressursane i samfunnet. Rammeverket fastslår at det skal etablere sektorvise responsmiljø som skal oppdage, analysere, varsle om, koordinere, og handtere alvorlege IKT-hendingar. POD skal varetta oppgåvene til responsmiljøet for justissektoren (JustisCert). Miljøet er under oppbygging.

### 5.1.2 Resultat – førebygging av ulovleg etterretningsverksemd og terror

Kvaliteten på arbeidet i PST-einingane i politidistrikta har blitt betre og meir sameint i samband med omorganiseringa av PST i distrikta og politireforma. Dei enkelte distrikta har no organisering og arbeidsprosessar som er formålstenleg med omsyn til prosessar og organisering i Den sentrale eininga i PST.

PST er i gang med å vidareutvikle analyse-systemet sitt, så dei kan gi relevante råd og styringsinformasjon til overordna myndigheiter raskare og med betre kvalitet.

Sentralisert etterforsking av framandkrigarar har vore eit vellukka tiltak i PSTs kontraterrorarbeid, noko som har medverka til at Noreg er blant dei mest offensive landa i Europa når det gjeld etterforsking av framandkrigarar. Dette har også hatt positiv effekt på den nasjonale radikaliseringssituasjonen, og det har vore ein nedgang i talet på nye radikalisererte personar dei siste åra.

Gjennom prosjektet «Utvei» har PST og politiet samarbeidd om i større grad å nytte dei alminnelege føresegnene i utlendingslova for å få sendt kriminelle personar tilbake til heimlandet. Formålet har vore å førebyggje alvorleg kriminalitet og redusere trusselnivået knytt til grunnleggjande nasjonale interesser.

I 2017 vart Noreg knytt til det europeiske hybridsenteret i Helsingfors i Finland, der fleire medlemsland av EU og NATO deltek. Noreg vil følgje den internasjonale utviklinga for å møte utfordringane knytte til hybride truslar. Sjå omtale under programkategori 06.50 for ytterlegare omtale av hybridsenteret.

Samarbeidet mellom Etterretningstenesta, Kripes, PST og Nasjonalt tryggingorgan (NSM) i Felles cyberkoordineringssenter (FCKS) har blitt utvikla vidare, og senteret gir overordna organ og politisk leing verdifull støtte i avgjerder om hendingar og sikring i det digitale rommet.

### 5.1.3 Utfordring – eit komplekst trusselbilette i stadig endring

Den tryggingpolitiske situasjonen i Europa er utfordrande. Fleire europeiske land er utsette for alvorlege terrortruslar, samstundes som etterretningstenester i framande land viser at dei har både evne og vilje til å bruke tilgjengelege middel mot nabolanda sine for å fremme egne interesser. Verkemidla dei nyttar, spenner over eit breitt spekter – frå tradisjonell etterretning til bruk av hybride truslar og bruk av folkerettsstridige val-

delege middel – gjennom kriminelle, paramilitære og militære aktørar.

Dei hybride verkemidla blir brukte for å utnytte svakheiter, skape uro og oppnå mål utan å eskalere situasjonen til ein meir konvensjonell konfliktsituasjon. Formålet med hybride truslar er å skape utryggleik, tvil og forvirring, gjere avgjerdsprosessar vanskelegare og påverke avgjerder i gunstig retning for den aggressive parten. Dei seinare åra har ein sett bruk av desinformasjon, sosiale medium og falske nyheiter som ein del av hybride kampanjer for å påverke demokratiske prosessar og institusjonar i vestlege land.

Datanettverksbaserte etterretningsoperasjonar, eller digital spionasje, er ein av fleire metodar etterretningstenester eller statstilknytte grupperingar i framande statar nyttar seg av. Dette er ein metode med stort potensial innanfor informasjonssinnhenting, men som òg kan nyttast til påverknad eller sabotasje.

Dei siste åra er ei rekkje forsøk på nettverksbaserte etterretningsoperasjonar mot mål i Noreg blitt avslørte. PST vurderer at denne måten å drive ulovleg etterretningsverksemd på vil bli ei av dei største utfordringane våre på sikt.

Etterretningsaktiviteten frå framande tenester har t.d. til formål å skaffe innsikt i nasjonale forhandlingsstrategiar og norske sensitive økonomiske og tryggleikspolitiske spørsmål. Andre døme er den nasjonale beredskapen vår og ikkje minst Noregs internasjonale samarbeid med andre statar og organisasjonar. Fleire sektorar og mål i Noreg må forvente meir etterretningsverksemd retta mot seg i tida framover.

PSTs oppgåve er å handtere dei mest alvorlege truslane mot tryggleiken i landet, og dette inkluderer òg å forhindre politisk motivert vald. Ifølgje PSTs trusselvurdering for 2018 vil personar og grupper som er inspirerte av ekstrem islamistisk ideologi, vere den primære terrortrusselen mot Noreg. Det er vurdert som mogleg at forsøk på terror vil finne stad.

Nye arbeidsformer og god organisering av samarbeidet og informasjonstilgangen i PST-einingane i politidistrikta skal sikre oversikt over farar og forhold, både på sentrale plassar og i utkantstrøka. God samhandling mellom PST og politiet når det gjeld gjensidig informasjonsutveksling og kompetanseheving, er særleg viktig i arbeidet med å oppretthalde eit situasjonsbilette som til kvar tid er oppdatert. For å oppnå dette trengst det gode analysesystem. Ved terrorhendingar kan det vere avgjerande for å hindre nye angrep at informasjon om enkelte personar kan hentast inn og nyttast raskt nok til å kunne gripe

inn. PST held fram arbeidet med å utvikle systemet sitt for å dekke behova.

#### 5.1.4 Strategi/tiltak – førebygging, informasjonsutveksling og beredskap

Justis- og beredskapsdepartementet vil i samarbeid med andre sektorar og departement arbeide for å styrke koordinering og samarbeid mellom dei ulike sektorane for å auke den nasjonale evna til å førebyggje ulovleg etterretningsverksemd og for å avdekke hybride truslar mot Noreg. Samfunnets motstandsevne mot hybride truslar føreset god trusselforståing og trusselkommunikasjon til heile samfunnet.

PST styrker eigen kapasitet til å avdekke og førebyggje operasjonar i det digitale rommet. Den nasjonale evna til å motstå alvorlege digitale angrep skal styrkast gjennom vidareutvikling av FCKS, noko som òg er med på å styrke samarbeidet og informasjonsutvekslinga mellom Etterretningstenesta, NSM, PST og Kripos.

PST vil i tida som kjem styrke verksemda si overfor omverda, særleg med tanke på å bevisstgjere leiinga av offentlege og private verksemdar om den aukande risikoen knytt til ulovleg etterretningsverksemd og faren for sabotasje. Dette vil bidra til at verksemdene blir i stand til å setje i verk effektive og førebyggjande tiltak. For å styrke arbeidet med hybride truslar og cybertruslar foreslår regjeringa å auke løyvinga til dette arbeidet med 25 mill. kroner.

Politireforma inneheld ei lang rekkje tiltak og endringar som legg godt til rette for kunnskapsutvikling og informasjonsutveksling i lokalsamfunna. Styrkinga av politirådsordninga og ordninga med politikontaktar i alle kommunar gjer at det lokale politiet og PST får endå betre forståing av lokale forhold og utviklingstrekk det er grunn til å følgje opp i førebygginga.

Regjeringa vil arbeide for å få på plass eit regelverk som på best mogleg måte legg til rette for samfunnsstenleg bruk av dronar. Dette inneber å starte eit arbeid med å få på plass eit regelverk som gjer at politiet kan utnytte potencialet som ligg i den nye teknologien, innanfor regulerte rammer. Vidare vil regjeringa starte eit arbeid for å klargjere politiets heimelsgrunnlag for aktivt å motverke ulovleg bruk av dronar. Det vil òg bli lagt til rette for at dronar kan nyttast på forsvarleg vis i søk- og redningsoperasjonar av frivillige organisasjonar og andre aktørar i redningstenesta.

Gjennom etableringa av dei nye politidistrikta, nye operasjonssentralar og utvikling av kapasitet

blir grunnlaget for å redusere responstida lagt. Krava til responstida til politiet skal gradvis skjerpest fram mot 2020 i tråd med intensjonane i politireforma. Ulik struktur og organisering mellom nødetatane gir utfordringar knytte til samhandling. God informasjonsflyt og godt samarbeid mellom nødetatane er nødvendig for å sikre befolkninga ei best mogleg teneste.

#### 5.1.5 Objektsikring

I Riksrevisjonens etterlevingsrevisjon i 2016 av politiet og Forsvarets arbeid med objektsikring vart det påpeika svakheiter i etterlevinga av tryggingslova og objektryggingsforskrifta samt *instruks om sikring og beskyttelse av objekt ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig*. I 2018 la Riksrevisjonen fram Dokument 3:11 (2017–2018) «*Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring*». Denne rapporten stadfestar at det har skjedd forbetringar sidan 2015, men at det framleis står att ein del arbeid. Justis- og beredskapsdepartementet tar dei attståande utfordringar på det største alvor og arbeidet med å lukke avvik vil framleis ha sær høg prioritet.

Riksrevisjonen skreiv i forvaltningsrevisjonen i 2018 at etterlevinga av instruksjonen er betra. Politiet har laga kriterium for utpeiking av objekt, utarbeida planar for sikring av dei utpeika objekta, samt førehandsutpeika objekt kor Forsvaret skal støtta politiet med sikringsstyrkar. Det vert også halde øvingar jamleg. Å etterleve instruksjonen krev kontinuerleg arbeid og oppdatering av det planverket som til ei kvar tid gjeld. POD har utvikla eit system for kontinuerleg oppfølging og vedlikehald av objektplanverka framover og øvingsverksemd i samband med dette. Instruksjonen vart gitt i 2012 og det er no naturleg med ein gjennomgang for å sjå på moglege forbetringar og tilpassingar. Det er difor satt ned ei arbeidsgruppe som er gitt i oppdrag blant anna å drøfte, anbefale og grunngi eventuelle endringar i instruksjonen.

Arbeidet med å få på plass grunnsikringa for politiets skjermingsverdige objekt har vist seg å vere meir kostnads-, ressurs- og tidkrevjande enn det som var forventa då forskrifta om objektryggleik vart fastsett i 2010. Politiet har i dag tolv skjermingsverdige objekt. To objekt blir vurdert allereie å vere sikra i tråd med tryggingslova sine bestemmingar. To objekt er planlagt relokalisert i løpet av dei neste to åra. Nytt beredskapssenter for politiet vil stå ferdig i 2020 og sikre fire objekt. Då vil til saman åtte av politiets skjermingsverdige objekt vere relokalisert i heilt nye bygg og anlegg,

og vere fullt sikra. Dei fire siste objekta inngår i den heilskaplege planen som er omtala under.

Politidirektoratet har arbeida med grunnsikring av politiets skjermingsverdige objekt ved å bruke framgangsmåten som er skissert i Norsk Standard 5832. Dette er i tråd med Nasjonal tryggingsorgan sine anbefalingar. På bakgrunn av dei analyser som er gjort har Politidirektoratet laga ein heilskapleg plan, med permanente og midlertidige tiltak for objektsikring, kor avvika som er påvist av Riksrevisjonen skal lukkast. Den femårige planen, som også inkluderer sikring av operasjonssentralar som ikkje er klassifisert som skjermingsverdige objekt, er av Politidirektoratet kostnadsestimert til om lag 300 mill. kroner. I planen er skjermingsverdige objekt gitt prioritet, og Politidirektoratet planlegg for at restrisiko for dagens skjermingsverdige objekt vil vere innanfor den nye tryggingslova sine bestemningar, slik direktoratet forstår lova, i løpet av 2020. Planen vil fortløpande vurderast med omsyn til utvikling av trusselsituasjon og det til ei kvar tid gjeldande lov- og regelverk.

Regjeringa foreslår å auke løyvinga til arbeidet med objektsikring med 171 mill. kroner i 2019 til politiet (kor 142 mill. kroner er knytt til planen omtalt ovanfor og 29 mill. kroner til redundanstiltak) og 17,5 mill. kroner til PST; til saman 188,5 mill. kroner. Dette kjem i tillegg til løyvingar knytt til datasentre (148,2 mill. kroner) og nytt beredskapssenter (865,3 mill. kroner).

Sjå og omtale av objektsikring under programkategori 06.50.

#### 5.1.6 Politiets nasjonale beredskapssenter

Beredskapssenteret skal samle beredskapstroppen, bombetenesta, krise- og gisselhandlartenesta og politiets helikopterteneste på ein stad og dekke behov for nødvendige treningsfasilitetar. Det er eit viktig tiltak for å vareta objektsikring av dei nasjonale beredskapsressursane. Det er i tillegg lagt til rette for at senteret skal bidra til betre fagutvikling og samtrening, òg utover dei nasjonale beredskapsressursane.

1. mars 2018 starta anleggsarbeida, og sjølvbyggearbeidet starta opp i august 2018. Anlegget blir overlevert etter kontrakten 1. september 2020, og politiet vil ha verksemdstesting og prøvedrift fram til medio desember. Deretter skal anlegget vere fullt ut operativt.

Å få samla meir trening ein stad gjer det mogleg å planleggje for at personell i trening er ein reell beredskapsressurs, og at personellet i teneste er operative på kort tid. Det gir betydeleg

raskare og betre respons når det er påkravd, og gir betre høve for å handtere fleire samtidige hendingar. I kombinasjon med at politiet òg får eigne helikopter med transportkapasitet, og bruk av senteret som eit kompetansesenter for innsatspersonell i kategori 3 (IP3-personell), gir dette den nasjonale beredskapen eit stort løft.

For å sikre framdrift etter gjeldande planar foreslår regjeringa å løyve 865,3 mill. kroner i 2019 til nytt beredskapssenter.

#### 5.2 Styrkt samhandling i samband med beredskap og krisehandtering

Samhandling, både internt i politiet og mellom politiet og ulike aktørar, er viktig for beredskap og krisehandtering. Ein betydeleg del av dei akutte oppdraga til politiet er knytt til brann og trafikk, hendingar som ofte krev samhandling med dei andre nødetatane.

##### 5.2.1 Resultat – samhandling

Tettare samarbeid med statlege og private aktørar er viktig for å sikre politiet oversikt over og tilgang til nødvendig materiell i tidskrisiske situasjonar. POD har sett i verk ein pilot for å greie ut korleis politiet på best mogleg måte kan nytte Felles ressursregister. Systemet skal raskt gi politiet oversikt over offentlege og private ressursar som er tilgjengelege i distrikta. Dette vil gjelde både båtar, helikopter, køyretøy, frivillige og andre relevante ressursar.

Politiets årlege nasjonale kontraterrorøving «*Nordlys*» og Forsvarets øving «*Gemini*» vart i 2018 arrangerte parallelt pga. NATO-øvinga *Trident Juncture*. Øvingane involverte store delar av justissektoren. Sjå omtalen under programkategori 06.50 for ytterlegare omtale av øvinga *Trident Juncture* (som blir gjennomført hausten 2018) og evaluering av fjorårets øving *Trident Javelin*.

##### 5.2.2 Utfordring – informasjonsutveksling og samhandling

Ved større hendingar er det ei utfordring å sikre ei samordna nasjonal krisehandtering. Erfaring viser at god krisehandtering på tvers av etatsgrenser krev felles informasjonsgrunnlag, kjennskap til kva roller og oppgåver dei ulike etatane har, og enkel tilgang til system som sikrar god dialog – inkludert graderte kommunikasjonsplattformer.

God forankring og involvering av leiinga i øvingane er nødvendig. I tillegg må det generelt leg-

gjast meir vekt på læring gjennom endring, noko som gjeld alle nivå.

### 5.2.3 Strategi/tiltak – beredskap og krisehandtering

«*Nasjonalt begrenset nett*» (NBN) skal bli etablert i alle politidistrikta og i PST. Dette vil ha positiv verknad for politiets evne til å vareta tryggleiken til innbyggjarane og for evna til sikker kommunikasjon og samhandling med departement, direktorat og dei andre aktørane som skal sikre tryggleiken i samfunnet.

Øvingar, spesielt tverrfaglege, skal prioriterast – og dei skal være ein naturleg del av drifta i verksemda. Øvingane skal også evaluerast. Både politiet og PST skal involverast meir i NATO-øvinga *Crisis Management Exercise 2019* (CMX19).

Som del av nærpolitireforma er det ei målsetjing at alle operasjonssentralane til politiet skal samlokalisert med nødsentralane til brannvesenet. Sjå omtale under pkt. 3. For å styrke samarbeidet mellom lokale aktørar i rednings- og beredskapssamanheng skal det opprettast rednings- og beredskapsråd i alle politidistrikta.

## 5.3 Førebygging av radikaliserings og valdeleg ekstremisme

### 5.3.1 Resultat – framleis innsats mot radikaliserings og valdeleg ekstremisme

Justis- og beredskapsdepartementet har hovudansvaret for det nasjonale koordineringsarbeidet i oppfølginga og vidareutviklinga av regjeringas handlingsplan mot radikaliserings og valdeleg ekstremisme. Det blir utarbeidd halvårlege statusrapportar for tiltaka i planen, som er tilgjengelege på [www.radikalisering.no](http://www.radikalisering.no).

Tiltaka i handlingsplanen har styrkt det førebyggjande arbeidet slik at personar i risikosona blir fanga opp så tidleg som mogleg, og dei blir møtte med tiltak som verkar.

Ekstreme islamistar utgjer ifølgje PST framleis den største terrortrusselen mot Noreg. Miljøa framstår samstundes som noko svekte jamført med for nokre år sidan. Ein reknar med at reduksjonen i rekrutteringa til ekstrem islamisme bl.a. heng saman med at fleire sentrale personar frå det som var eit aktivt framandkrigarmiljø på Austlandet, er blitt dømde til fengselsstraff. Situasjonen kan endre seg raskt, avhengig av hendingar i Noreg eller i resten av verda.

Politiet er meir til stades på internett. Kripos har bl.a. oppretta ein eigen nettpatrolje for politiet, og det er etablert ein Facebook-profil der publikum kan få råd og rettleiing i spørsmål knytte til

radikaliserings og ekstremisme, og der publikum kan melde frå om uro knytte til radikaliserings, ekstremisme og hatytringar.

Samarbeidet mellom kriminalomsorga, kommunane, det ordinære politiet og PST har blitt styrkt, bl.a. har ein utvikla ein plan for oppfølging etter lauslating av personar det er knytt uro til.

Totalt 13,3 mill. kroner er fordelte til kommunane på 48 lokale prosjekt gjennom tilskotsordninga for førebygging av radikaliserings og valdeleg ekstremisme i 2018, sjå programkategori 06.70. Hovudmålet for tilskotsordninga er å stimulere til kompetanseheving og å utvikle gode system lokalt for å førebyggje og handtere utfordringar knytte til radikaliserings og valdeleg ekstremisme.

### 5.3.2 Utfordring – endra trusselbilette

PST vurderer at aktivitetsnivået til høgreekstreme miljø vil vere ei utfordring det kommande året, men skriv samstundes i trusselvurderinga for 2018 at dei vurderer det som lite sannsynleg at høgreekstreme grupper vil gjere terrorhandlingar det kommande året. Venstreekstremisme er eit marginalt fenomen i Noreg, men det siste året er det registrert aukande aktivitet i delar av miljøet. Sterkare spenningar mellom høgre- og venstreekstreme kan skjerpe allereie ytterleggående standpunkt.

Sjølv om konfliktområde og personar som har delteke i kamphandlingar, tiltrekker seg stor merksemd, er det viktig å anerkjenne faren knytt til den heimlege ekstremismen og vald som kjem frå personar og miljø uavhengig av motivasjon og ideologi. Ei rekkje angrep i Europa dei seinaste åra er gjennomførte av personar som ikkje hadde erfaring frå konfliktområde, men som på eige initiativ og/eller i samarbeid med andre utførte valdelege handlingar.

Kunnskap legg grunnlaget for effektive tiltak. Tilsette i tenesteapparatet som arbeider med førebygging av valdeleg ekstremisme, har framleis behov for oppdatert kunnskap som kan leggje til rette for effektive tiltak i arbeidet deira.

Eit tosifra tal personar har blitt straffedømde som følgje av å ha delteke i og/eller ha støtta terrororganisasjonar dei siste åra. Etter fullført soning skal desse personane reintegrerast i samfunnet. Kapasiteten og intensjonane deira kan utgjere ein tryggleiksrisiko. Enkelte kan òg ha psykiske traume og behov for medisinsk oppfølging.

Sivilsamfunnet og frivillige organisasjonar er viktige aktørar i arbeidet mot radikaliserings og

valdeleg ekstremisme. Eit tettare samarbeid mellom offentlege og frivillige aktørar vil styrke det førebyggjande arbeidet òg på dette feltet. I tråd med utviklinga på feltet vil det vere behov for nye tiltak. Kvinner og ungdom er sentrale grupper som i større grad skal involverast. Utviklinga av nye tiltak vil skje i dialog med dei involverte gruppene.

Primærstrategien til politiet er kriminalitetsførebygging. Det ligg til grunn òg i arbeidet mot radikaliserings og valdeleg ekstremisme. Førebyggjande tiltak skal ha prioritet i tråd med intensjonen i nærpolitireforma, der samarbeid mellom politi, frivillige organisasjonar, kommune og næringsliv står sentralt. For å oppnå høg kvalitet på og ønskt effekt av førebygginga må tiltaka vere baserte på god kunnskap om trusselbiletet som til kvar tid gjeld. Slik kunnskap skal vere basert på samanstilling og analyse av forskning, politietterretning og lokalkunnskap.

### 5.3.3 Strategi/tiltak – brei involvering

Eit tett samarbeid mellom PST, lokalt politi, kommunar og sivilsamfunnet er sentralt både i førebygging av radikaliserings og valdeleg ekstremisme og når det gjeld reintegrering av personar som har sona dom for terrorrelatert verksemd.

Sjølv om reiseaktivitet til konfliktområde har minka dei siste åra, er det framleis viktig å halde både kunnskap om og merksemd knytt til radikaliserings og valdeleg ekstremisme ved like. Erfaring viser at politisk motivert vald kan komme frå ulike miljø og personar som ikkje har vore straffedømde tidlegare.

For å nå målet om ei brei, heilskapleg tilnærming skal sivilsamfunnet og frivillige organisasjonar i endå større grad involverast i arbeidet mot radikaliserings og valdeleg ekstremisme, jf. FN's globale antiterrorstrategi. Dette kan skje gjennom regelmessige møte og arrangement både sentralt, regionalt og lokalt, og gjennom utarbeiding og implementering av nye tiltak.

Handlingsplanen mot radikaliserings og valdeleg ekstremisme vart lansert i 2014. Innsatsen på dette feltet skal framleis vere høgt prioritert. Det må vurderast om eksisterande tiltak har oppnådd ønskt effekt, og nye tiltak må vurderast i tråd med kunnskaps- og samfunnsutviklinga.

Implementeringa av etterretningsdoktrinen bidrar til å systematisere og utvide politiets kunnskap på det kriminalitetsførebyggjande området, medrekna i arbeidet for å førebyggje radikaliserings og valdeleg ekstremisme. Arbeidet med å innføre førebygging som primærstrategien til poli-

tiet skal halde fram, og vil bety mykje òg for arbeidet politiet gjer med å førebyggje radikaliserings og valdeleg ekstremisme.

Dedikerte radikaliseringskoordinatorar i kvart politidistrikt skal bidra til samarbeid både internt og eksternt i arbeidet med å førebyggje radikaliserings og valdeleg ekstremisme.

## 6 Migrasjonskjeda

Regjeringa arbeider for å redusere tilkomsten av asylsøkarar som ikkje har behov for vern, redusere talet på personar med løyve på feil grunnlag og identitet og rask retur av personar utan lovleg opphald i Noreg. Det er samheng mellom rask saksbehandling og avklaring av identitet etter tilkomst og effektiv retur av asylsøkarar utan behov for vern.

Dei viktigaste oppgåvene til politiet på utlendingsfeltet er å registrere alle som søker om vern, undersøke identitetsopplysningar og å transportere ut dei som ikkje får opphald i Noreg og som ikkje etterlever plikta om å forlate Noreg på eiga hand. Dette underbyggjer legitimiteten til asyl-instituttet og motverkar og førebyggjer ulike former for kriminalitet og er viktig i eit samfunns-tryggleiksperspektiv. Politiet har i tillegg oppgåver i førstelinja i utlendingsforvaltninga og er ansvarleg myndigheit for grensekontroll. Dette inngår i det heilskaplege arbeidet på migrasjonsfeltet og er sentrale delar av ansvarsområdet til politiet i kjeda. Heilskapen i migrasjonskjeda er omtalt under programkategori 06.90.

### 6.1 Rask retur av personar utan lovleg opphald

Ei kontrollert innvandring krev at så få personar som mogleg oppheld seg ulovleg i landet. Politiet skal prioritere returane som gir effektiv utnytting av ressursar, kriminalitetsførebygging, viktige signaleffektar og god måloppnåing i heile migrasjonskjeda.

Politiet skal transportere ut personar som ikkje har reist ut av landet innan fristen etter avslag på søknaden om opphald i Noreg. Sjå omtalen under programkategori 06.90.

Rask retur kan gjennom signaleffekt bidra til å redusere asyltilkomsten ved at færre personar utan reelt behov for vern reiser til Noreg. Utgiftene til forvaltninga blir vidare reduserte gjennom behov for både færre mottaksplassar og færre ressursar til å behandle omgjeringssoppmodingar. Mange av dei politiet returnerer, har i tillegg fått ein eller fleire straffereaksjonar i Noreg. Retur av kriminelle og personar utan lovleg opphald, er kri-

minalitetsførebyggjande og bidrar til redusert ressursbruk i straffesakskjeda.

### 6.1.1 Resultat – Gjennombrøt i vanskelege saks-kategoriar

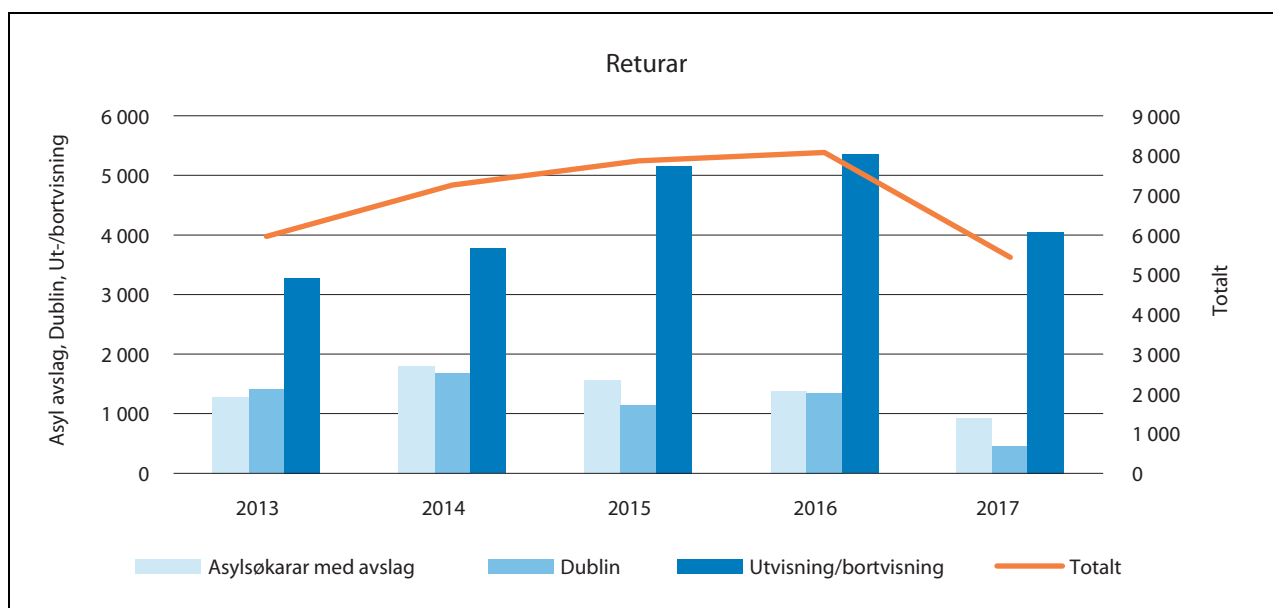
Det er ikkje lenger føresetnader for å oppretthalde eit like høgt måltal for tvangsreturnerte som tidlegare. Over 5 400 personar utan lovleg opphald vart returnerte av politiet i 2017. Dette er eit lågare tal enn tidlegare år. Resultatet i 2018 ligg an til å bli lågare enn i 2017. Politiet skal i 2019 transportere ut 6 000 personar utan lovleg opphald.

Nedgangen kan ha samanheng med ein aktiv politikk og ein målretta innsats over fleire år, og er ei positiv samfunnsutvikling. Vidare har talet på personar som søker vern i Noreg, vore rekordlågt sidan 2016, noko som gir færre returar i kategori-ane asyl og Dublin. Politiet melder også at dei tref-fer færre utlendingar utan lovleg opphald på dei ordinære utlendings- og territorialkontrollane.

Sjølv om talet på returar har gått ned, har poli-tiet gjort viktige gjennombrøt i fleire vanskelege saks-kategoriar som tidlegare har vore sett på som

umoglege. Ei av årsakene er at det er gjort viktige gjennombrøt med enkelte opphavsland gjennom å integrere retur i det bilaterale samarbeidet Noreg har med aktuelle land, sjå nærmare omtale under programkategori 06.90. Det gjeld særleg returar til Somalia, Marokko og retur av personar som er pålagde tvunge psykisk helsevern. Mange av desse har gjort seg skuldige i mange og/eller grove brotsverk i Noreg, og i tillegg til å vere kriminalitetsførebyggjande og -nedkjempande vil slike returar verke førebyggjande på asyltilkom-star i framtida. Desse returane gir òg store samfunnsøkonomiske innsparingar.

Tvangsreturnane til politiet kan delast inn i tre kategoriar, avhengig av søknads- eller opphalds-grunnlaget i Norge. Kategorien asyl består av per-sonar som har fått avslag på søknad om vern i Noreg. Kategorien Dublin er personar som, med bakgrunn i Dublin-samarbeidet, skal transporte-rast ut til eit anna europeisk land dei tidlegare har søkt asyl i, har passert grensa ulovleg til eller har fått utferda visum i. Bort- og utviste er utlendingar som av ulike grunnar har blitt bort- eller utviste frå Noreg.



Figur 2.14 Utvikling i returar i perioden 2013–2018

I 2017 gjennomførte politiet flest returar til Italia (516), Sverige (459), Romania (450), Polen (386) og Albania (373).

Det har vore kraftig auke i talet på uttransporterte i kategorien bort- og utviste sidan 2013. Dette heng bl.a. saman med ei bevisst satsing på retur som kriminalitetsførebyggjande tiltak i poli-tiet og bevisstgjerjing av utlendingsfeltet som ein

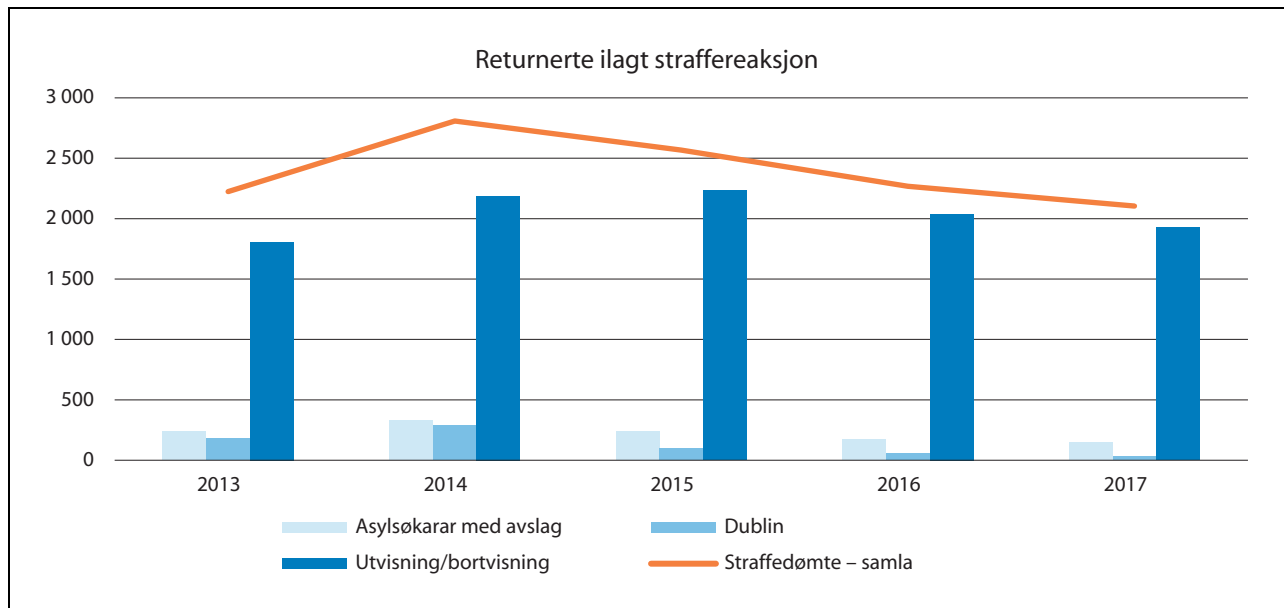
integrert del av politiarbeidet i politidistrikta. I 2017 disponerte POD over 60 mill. kroner av løy-vingsauken på kap. 440, post 01 på 82 mill. kroner til styrkt innsats i politidistrikta. Løyvnga er vida-reført i 2018 og 2019.

Fleire instansar har kritisert Politiets utlen-dingsinternat på Trandum for ikkje å vere ein eigna opphaldsstad for barn. Justis- og bered-



skapsdepartementet meiner at det i enkelte tilfelle vil vere nødvendig å internere barnefamiljar for å sikre retur. For å ta best mogleg vare på barnefamiliane er det oppretta eit senter som er spesielt tilrettelagt for internering av barnefamiljar. Senteret held for tida til i mellombelse lokale på Haraldvangen mens politiet jobbar med å finne permanent lokale. POD har, i tråd med Stortingets oppmodingsvedtak 541 av 15. mars 2018, fått i oppdrag å greie ut elektronisk kontroll som alternativ til internering av barnefamiljar som skal

returnerast. Utgreiinga er ferdig og skal sendast på offentlig høyring. For å sikre rettstryggleiken til personar som skal tvangsreturnerast frå Noreg, er det avgjort å opprette eit eige system for monitorering av tvangsreturar i tråd med returdirektivet i Schengensamarbeidet. Det er forventa at ei pilotordning blir sett i verk i løpet av 2018, og at eit fullverdig system kjem på plass noko seinare. Oppgåva skal leggjast til Tilsynsrådet for Trandum.



Figur 2.15 Returnerte med straffereaksjon i perioden 2013–2018

I 2017 hadde ca. 39 pst. av dei uttransporterte fått éin eller fleire straffereaksjonar i Noreg. Borgarar frå Romania (19 pst.), Polen (13 pst.) og Litauen (10 pst.) utgjorde flest av dei uttransporterte med straffereaksjon.

#### 6.1.2 Utfordring – vanskelege returføresetnader for mange med utreiseplikt

Det er krevjande å få til retur av større grupper med utreiseplikt og med lang opphaldstid i landet. Sjølv om alle land er folkerettsleg forplikta til å akseptere eigne borgarar i retur, kjem mange personar med utreiseplikt frå land det er vanskeleg å gjennomføre returar til. Dette kjem i hovudsak av at landa ikkje samarbeider om å ta imot eigne borgarar, ikkje bidrar i arbeidet med å verifisere identitet eller trener returarbeidet på andre måtar.

Ei prioritering av returfeltet har over fleire år gitt gode resultat, men har også ført til ei dreining mot fleire tyngre saker som krev meir ressursar

per sak, enn for nokre år tilbake. I tillegg er det få asyltilkomstar, som gir eit lågt sakstilfang for returar i kategorien asyl. Vidare er det mange som unndrar seg uttransport, og som finn nye måtar å leve og arbeide i skjul på. Dette stiller større krav til korleis politiet arbeider med sakene. Identitetsavklaringsarbeidet er utfordrande og langvarig i mange saker. Langvarig ulovleg opphald kan bidra til at sakene blir meir krevjande. Samla sett fører dette til at returarbeidet blir meir ressurs- og kostnadskrevjande, sidan kvar enkelt sak er meir ressursintensiv. Sjå omtalen under programkategori 06.90.

#### 6.1.3 Strategi/tiltak – Framleis satsing på retur av personar med ulovleg opphald

Politiets innsats for å returnere personar utan lovleg opphald skal framleis vere stor. I tillegg skal innsatsen på avdekking av saker der personar har fått innvilga opphaldsløyve på uriktig grunnlag,

halde fram og styrkast. Det er viktig at politiet prioriterer returar som gir best mogleg samla effekt og måloppnåing. Politiet skal vektleggje kriminalitetsnedkjemping, samfunnstryggleiksperspektivet og strategiske forhold, som t.d. returar som gir signaleffekt og kan ha innverknad på tilkomsten framover.

Det blir etablert ny saksflyt i asyltilkomstfasen, der politiet og UDI samarbeider tettare og er samlokaliserte. Samlokaliseringa skal vere ved Ankomstsenter Østfold, jf. Prop. 1 S (2017–2018). Ved å følge prinsippa for ny saksflyt er det venta at politiet i ein del saker skal kunne gjennomføre tvangsreturar raskare enn i dag ved å fastsetje identiteten tidlegare, som dermed tilsvarande gir grunnlag for å returnere vedkommande tidlegare. I fleire saker vil falske identitetar kunne avdekkast mens søkaren framleis er på innkomstsenteret, og søkaren kan i fleire tilfelle fengslast før vedkommande eventuelt unndrar seg. I tillegg kan det gjerast fleire etterforskingstiltak før eventuelle spor forsvinn pga. avgrensing i lagringstid.

#### *Regelverksendringar*

Regjeringas satsing på rask retur av dei som ikkje har opphaldsgrunnlag i Noreg, er reflektert i fleire regelverksendringar den siste tida som gjeld utvising og grensekontroll. Til dømes vart forslaget frå regjeringa til endringar i utlendingslova om internering og andre tvangsmiddel vedteke av Stortinget våren 2018 og tok til å gjelde like etter.

Det er ei stor utfordring at nokre utlendingar som er ein alvorleg kriminalitetstrussel, oppheld seg ulovleg i Noreg trass i at dei er utviste pga. straffbare handlingar. I tillegg til at ulovleg opphald er skadeleg for innvandringskontrollen og til liten til denne, utøver mange ny kriminalitet eller arbeider svart mens dei oppheld seg ulovleg i Noreg. Regjeringa har på bakgrunn av dette sendt eit forslag på høyring om å heve strafferamma frå inntil seks månadar til inntil to år for ulovleg opphald som finn stad etter at ein utlending har blitt utvist på grunnlag av pålagd straff eller særreaksjon. Formålet med lovforslaget er å heve strafferamma, og dermed straffenivået, til eit nivå som har større preventiv verknad og vil føre til at fleire etterlever vedtak om utvising og returnerer til heimlandet.

Som ei oppfølging av NOU 2009: 20 *Ny grenselov – politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll* har regjeringa nyleg lagt fram Pro. 117 L (2017–2018) til stortinget med nye heimlar i utlendingslova om tilbakehald og inntrenging m.m. i samband med grense- og territorialkontroll.

#### 6.2 Få personar med opphald på feil identitet eller grunnlag

Å kjenne identiteten til personar som oppheld seg i Noreg, er avgjerande, anten vedkommande har fått innvilga løyve før tilkomst, skal innvilgast opphaldsløyve i Noreg eller skal forlate landet. At utlendingsmyndigheitene i størst mogleg grad registrerer rett identitet på personar, gir større tryggleik òg for anna offentleg forvaltning. Utlendingar med ukjend bakgrunn og identitet som oppheld seg i landet, kan utgjere ein tryggleiksrisiko og ei kriminalitetsutfordring. Gode ID-vurderingar er derfor eit viktig samfunnsansvar for utlendingsforvaltninga. Avklart identitet er dessutan avgjerande for eit godt og målretta integreringsarbeid. Sjå omtale om fleire utfordringar knytte til falske opplysningar i programkategori 06.90.

Politiets arbeid med å avklare identiteten til utlendingar skjer ved grensekontroll, generell utlendingskontroll på territoriet, i samband med saksbehandling av ulike typar saker etter utlendingslova, ved uttransportering og ved etterforskning av straffesaker.

##### 6.2.1 Resultat

Dei siste åra har det blitt lagt meir vekt på å tidlegare avklare rett identitet til søkarane og om dokumenta som er lagde fram, er ekte. Betre ID-arbeid har ført til at utlendingsstyresmaktene har avdekt at fleire personar har opphaldsløyve med feil identitet. I tillegg har utlendingsstyresmaktene i aukande grad arbeidd for å avdekke om personar har opphald på feil grunnlag, når det er søkt om fornya eller permanent opphaldsløyve.

Arbeidet med tilbakekall er ressursintensivt, og det er viktig å sikre at løyvingar i utgangspunktet blir gitt basert på rett identitet. Politiet har i 2018 vidareført arbeidet med rutinar og systematikk for å kunne måle arbeidet med raskare avklaring av ID i asylsaker. I løpet av 2018 skal POD sørge for at det blir etablert eit betre grunnlag for å måle effektiviteten med ID-avklaringar. Politiet har særleg satsa på å starte ID-arbeidet tidleg i tilkomstfasen og har implementert ei meir etterforskningsbasert tilnærming i denne fasen.

##### 6.2.2 Utfordring – avdekke at personar oppgir falske opplysningar, og varierende kvalitet på identitetsdokument

Mange som søker om vern i Noreg, legg ikkje fram identitetsdokument som kan stadfeste identi-

teten dei har oppgitt, eller skjuler identiteten sin bevisst. Dette gjer returarbeidet vanskelegare. I tillegg er det fleire som har fått løyve basert på feil identitet, og etterforsking av desse sakene er krevjande.

Politiet erfarer at fleire land ikkje ønskjer å samarbeide om å utferde reisedokument til eigne borgarar, eller at utlendingar med utreiseplikt ikkje samtykker i å få utferda reisedokument i den tru at lengre opphaldstid i Noreg aukar sjansen for å få innvilga opphald. Programkategori 06.90 omtaler samarbeid med opphavs- og transittland.

### *6.2.3 Strategi/tiltak – styrke identitetsarbeidet ytterlegare og betre kontroll på grensa*

UDI og politiet arbeider med å innføre ny saksflyt for å betre kvaliteten i asylsaksbehandlingen i den innleiande tilkomstfasen. Samarbeidet mellom etatane vil gi høgare kvalitet i saksbehandlingen, særleg knytt til tidlegare avklaring av identitet og dermed fleire riktige vedtak. Større innsats i det innleiande identitetsarbeidet vil gi høgare kvalitet og avklare identitetane hos ein langt større del av søkarane. I den nye saksflyten blir ressursar og kompetanse flytta til ein tidlegare fase i prosessen. Å flytte kompetanse og ressursar til identitetsarbeidet vil bety at politiet jobbar meir med identitetsavklaring innleiingsvis, som igjen gir eit betre grunnlag for identitetsarbeidet i samband med retur. I tillegg vil politiet i større grad enn før fokusere på identitetsavklaring for alle søkarar som kjem, ikkje berre dei som skal returnerast. Dette vil på sikt kunne føre til at færre personar får opphald basert på feil grunnlag. Denne saksflyten føreset at UDI og PU er samlokaliserte i den innleiande tilkomstfasen. I samband med statsbudsjettet vart det vedteke at samlokaliseringa skal vere ved Ankomstsenter Østfold, jf. Prop. 1 S (2017–2018). Regjeringa foreslår å løyve 4,5 mill. kroner til politiet for å styrke arbeidet med å avdekke saker der opphaldsløyve er gitt på feil grunnlag.

I 2016 vart det vedteke at utlendingsforvaltninga skal lagre biometri frå alle tredjelandsborgarar som søker opphaldsløyve- og visum, i utlendingsregisteret i ABIS-basen hos politiet, og at det skal søkast med ansiktsfoto og fingeravtrykk før ein opprettar nye saker. Endringane er forankra i utlendingsloven § 100. Formålet er å gi betre kontroll med identiteten til tredjelandsborgarar. Sjå òg omtalen under programkategori 06.90.

Det elektroniske inn- og utreisesystemet i Schengen (Entry/Exit System) vart vedteke i desember 2017. Systemet skal lagre personinformasjon og biometriske kjenneteikn frå alle tredjestatsborgarar som reiser inn på Schengenterritoriet for eit korttidsopphald. Tidspunkt for inn- og utreise blir lagra for å kunne avdekke personar som ikkje forlèt Schengen-området innan utløpet av opphaldstida. Systemet er planlagt å vere i drift frå 2020/2021 og vil bidra til ein meir effektiv og sikker yttergrensekontroll. Ein har i dag ulik grad av førehandskjennskap til tredjestatsborgarar som kjem til yttergrensa. 5. september vart eit framlegg om eit «European Travel Information and Authorisation System» (ETIAS), som inneber at visumfrie tredjestatsborgarar må søke om løyve for å kunne reise fram til Schengens yttergrense, vedteke. Formålet er å førehandskontrollere om personar som ønskjer å reise til Schengen-området, utgjer ein migrasjons- eller tryggleiksrisiko. Det er venta at systemet vil ta til å gjelde i starten av 2021.

## **7 Politiets forvaltningsoppgåver og den sivile rettspleia**

Politiet er tillagt betydelege forvaltningsoppgåver og har òg ansvaret for sivil rettspleie på nivået under tingrettane.

### 7.1 Forvaltningsoppgåver

Viktige forvaltningsoppgåver i politiet er bl.a. behandling av søknader om pass og politiattestar, våpenforvaltning, kontroll med vaktverksemd, behandling av saker om førerrett- og køyresetel og utlendingsforvaltning. Behandling av forvaltningssaker gir politiet moglegheiter til å førebygge kriminalitet og styrke tryggleiken. Førebygging gjennom forvaltning legg til rette for samhandling og målretta bruk av lovheimlar på områda våpen, førarkort, løyve til vakthald, brukthandel m.m.

#### *7.1.1 ID-verifikasjon og utferding av pass og ID-kort med eID*

Heilskapleg ID-forvaltning er viktig i eit samfunnstryggleiksperspektiv. Etablering av falske identitetar og misbruk av identitetane til andre personar er ei alvorleg form for kriminalitet, som vidare blir nytta til andre kriminalitetsformer som arbeidslivskriminalitet, menneskehandel, økonomisk kriminalitet og vinningskriminalitet. Noreg er internasjonalt forplikta til å bidra i ned-

kjemping av terror ved å sikre at eigne system, rutinar og lokale for utferding av pass tilfredsstillar krav frå ICAO.

Sikker verifikasjon av ID ved utferding av pass og andre ID-dokument bidrar til å førebyggje kriminalitet. Pass-samarbeidet med andre land gjer grensepasseringa sikrere og meir effektiv, førebyggjer ulovleg innvandring og bidrar i nedkjempinga av terror.

### *7.1.2 Utfordring – sikkerheit i passutferding og manglande ID-dokument til utlendingar*

Utferding av pass må vere basert på tilstrekkeleg sikre rutinar, system og lokale. Riksrevisjonen har påpeika dette i Dokument 1 (2015–2016). Norske borgarar har berre pass som gyldig ID-dokument utferda av offentlege myndigheiter. Mange utanlandske borgarar som har lovleg opphald og ei tilknytning til riket, kan i dag ikkje legitimere seg med eit ID-dokument med tildelt fødsels- eller d-nummer. Manglande ID-dokument svekker moglegheitene næringslivet og offentlege myndigheiter har til å utføre tilstrekkeleg god ID-kontroll.

For å ha effektiv og sikker ID-kontroll ved grensepassering og på territoriet treng ein utveksling av sikringselement i pass som blir nytta i kontroll av ID-dokument frå andre og som kontrollsystem for grensepassering.

### *7.1.3 Strategi/tiltak – ID-verifikasjon og utferding av pass og ID-kort med eID*

Det er dei siste åra gjennomført viktige tiltak for å rette opp svakheitene Riksrevisjonen peikar på. Enkelte tiltak er allereie sette i kraft, t.d. nye rutinar og opplæring. Som det går fram av Prop. 85 S (2017–2018), er det utfordringar knytte til framdrifta i politiets prosjekt for nytt saksbehandlingsystem for pass og nasjonale ID-kort med eID. Noverande framdriftsplan inneber utferding av pass frå 2020.

Nye pass og nasjonale ID-kort skal bli utferda i fysisk sikra lokale og av personell med ID-fagleg kompetanse. POD har sett i gang arbeidet med å sikre dei kontora direktoratet anbefalar at skal nyttast for utferding av nye pass og nasjonale ID-kort med eID. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med å slutte endeleg struktur i tråd med Stortingets vedtak nr. 1002 (2017–2018),

men ser allereie no at krava til kvalitet og sikkerheit i utferdinga gjer det utfordrande å nå målet om at 90 prosent av innbyggjarane i kvart distrikt skal ha maksimalt 45 minuttars køyretid til nærmaste passkontor. Departementet jobbar derfor vidare med å vurdere kompensierende publikumstiltak for å sikre at servicetilbodet blir oppretthaldd på best mogleg måte i dei distrikta som ikkje når målsetninga. Når departementet er trygge på at strukturen gir tilstrekkeleg service til innbyggjarane i heile landet, vil endeleg struktur verte slutta. Justis- og beredskapsdepartementet vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte når endeleg slutning er fatta.

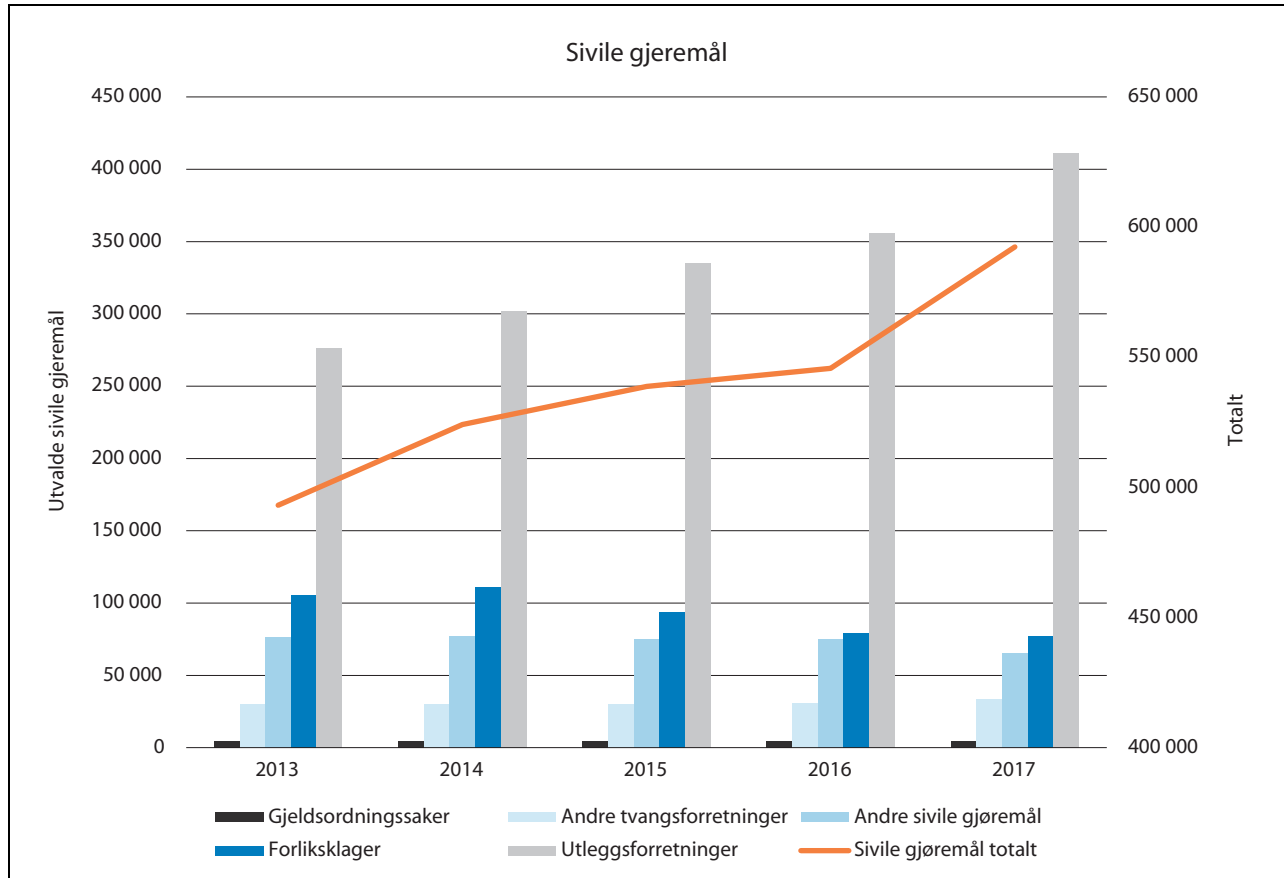
Først når nye pass er lansert og blir utferda i sikre pass- og ID-kontor, vil alle avvika Riksrevisjonen har peika på for pass, vere lukka.

For å gjere det mogleg for næringsliv og offentlege myndigheiter å kontrollere ID-dokument skal det etter planen etablerast ei taps- og verifikasjonsteneste. Dette vil vere eit betydeleg tiltak i nedkjempinga av arbeidslivskriminalitet og annan økonomisk kriminalitet.

### *7.2 Den sivile rettspleia på grunnplanet*

Politiet har i dag dei fleste oppgåvene som er knytte til den sivile rettspleia under nivået for tingrettane. Forutan oppgåva som namsmann er politiet sekretariat for alle forlikråda. Det er som hovudregel forliksråd i kvar kommune, men domstollova gir heimel til å etablere felles forliksråd for fleire kommunar. Oppgåva som namsmann omfattar saker etter tvangssaltingslova (bl.a. utlegg, fråvikingar, tvangssal av lausøyre m.m.), sikring i medhald av tvistelova som arrest og melombelse åtgjerder og handsaming av gjeldsordningar.

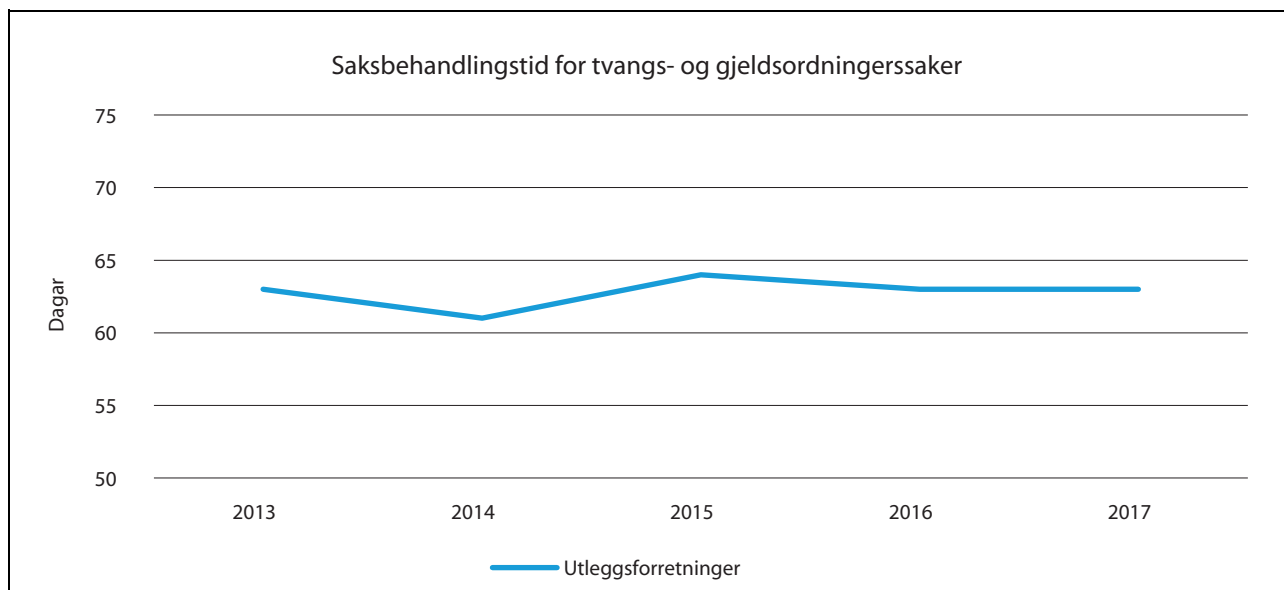
Gjeremål knytte til den sivile rettspleia i politiet er omfattande. Frå 2016 til 2017 auka talet på saker knytte til den sivile rettspleia totalt sett med om lag 9 pst. Utleggsforretningar utgjer hovudtyngda (om lag 70 pst.) av sakene og har auka med om lag 50 pst. i perioden 2013–2017. Ved utgangen av første tertial 2018 var det registrert 209 706 totalt, der 146 740 var utleggsforretningar. Talet på registrerte saker har auka med 10,3 pst. samanlikna med same periode i 2017.



Figur 2.16 Utvikling i sivile gjøremål 2013–2017

Trass auken i talet på saker sidan 2013 er saksbehandlingstida framleis på same nivå, og etaten oppfyller i stor grad måla som er sette for saksbehandlingstid. Dette kan i stor grad forklarast ved at det er innført tiltak som effektiviserer arbeids-

prosessar og bruk av tilgjengelege ressursar. Framover vil etaten gradvis implementere nye løysingar for å automatisere og effektivisere arbeidsprosessane ytterlegare.



Figur 2.17 Utvikling i saksbehandlingstid for utleggsforretningar 2013–2017

## Kap. 440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	17 017 702	17 101 318	17 967 648
21	Spesielle driftsutgifter	131 054	142 117	139 507
22	Søk etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag, <i>kan overføres</i>	9 976	8 975	9 189
23	Sideutgifter i forbindelse med sivile gjøremål	20 304	27 507	28 163
25	Retur av asylsøkere med avslag og andre utlendinger uten lovlig opphold, <i>overslagsbevilgning</i>	137 522	201 954	128 533
45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i>		660 000	1 184 480
60	Tilskudd til kommunene	13 275		
70	Tilskudd	81 280	90 280	62 383
71	Tilskudd Norsk rettsmuseum	4 974	5 108	5 256
73	Tilskudd til EUs grense- og visumfond	177 742	184 000	184 000
	Sum kap. 0440	17 593 829	18 421 259	19 709 159

### Post 01 Driftsutgifter

Bemanninga i POD, politidistrikta, særorgan og andre spesialeininger (Politihøgskolen, Grensekommissariatet og PST sentralt) utgjorde 16 301 årsverk per 31. august 2018.

Posten dekker alle ordinære driftsutgifter i POD, politidistrikta, politireserven, dei lokale PST-einingane i politidistrikta og politiets særorgan, med unntak av PHS, jf. kap. 442, og PST, jf. kap. 444. Våpen, køyretøy, verneutstyr, uniformer, IKT m.m. er driftsrelaterte innsatsfaktorar som er budsjetterte under posten.

Justis- og beredskapsdepartementet held tilbake ein mindre del av løyvinga sentralt for å dekke utgifter til oppfølging av handlingsplanar m.m.

Regjeringa foreslår å løyve midlar for å auke bemanninga i politiet i 2019. Regjeringa foreslår å auke løyvinga med 50 mill. kroner for å leggje til rette for tilsetjing av fleire polititenestepersonar, 258,9 mill. kroner som følgje av heilårsverknaden av nye politistillingar i 2018, 21,1 mill. kroner knytt til heilårsverknaden av etablering av menneskehandelsteam i alle politidistrikt i 2018 og 24 mill. kroner til å styrke politiets innsats mot ungdomskriminalitet og gjengkriminalitet, mens

ei mellombels satsing for å redusere restansetida knytt til familiegjennforeining er foreslått redusert med 29,5 mill. kroner.

Regjeringa foreslår å auke løyvinga med 1,5 mill. kroner som følgje av heilårsverknad av etablering av pilot for barnehus i Sogn og Fjordane i 2018.

Arbeidet med arbeidslivskriminalitet skal få meir merksemd. Regjeringa foreslår derfor å auke løyvinga med 5,2 mill. kroner til politiet. Vidare foreslår regjeringa å løyve 4,5 mill. kroner til å styrke politiets arbeid med å kalle tilbake opphaldsløyve som er gitt på feil grunnlag, og auke bruken av DNA-testing i familiesaker.

Regjeringa foreslår å auke løyvinga med 157,2 mill. kroner til kjøp av tre nye politihelikopter, totalt vil løyvinga vere på 260 mill. kroner i 2019. Dei tre nye helikoptera vil vere på plass same år.

Som følgje av høgare tal på kvoteflyktningar foreslår regjeringa å løyve 12,9 mill. kroner.

Eingongsinvesteringane knytte til prosjekt for vidareutvikling av Ankomstsenter Østfold på 14,3 mill. kroner er foreslått tekne ut av budsjettet til politiet.

Regjeringa foreslår å auke løyvinga med 26 mill. kroner som kompensasjon for pensjonsut-

gifter til nye stillingar som ikkje vart medrekna i saldert budsjett for 2018.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 3,7 mill. kroner knytte til nærpolitireforma som følgje av eingongsinvesteringar. Vidare er det foreslått å redusere løyvinga på posten med 15,5 mill. kroner mot tilsvarende auke på kap. 1605 Direktoratet for økonomistyring, post 01 Driftsutgifter som følgje av at oppgåver knytte til rekneskapsområdet blir flytta dit.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 5,5 mill. kroner som følgje av eingongsinvesteringar i IKT-prosjekt i 2018.

I 2018 vart det løyvd 5 mill. kroner til rettleiing og oppfølging i arbeidet med mindreårige offer. Regjeringa foreslår for 2019 at 5,1 mill. kroner blir overførte til Barne- og likestillingsdepartementet, som tek sikte på å opprette ein funksjon i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for oppfølging og rettleiing av barnevernet og andre relevante etatar.

Riksadvokaten har bestemt at det skal vere sentralisert etterforskning av moglege terrorrelaterte handlingar. Etterforskninga skal liggje hos PST. Det er derfor foreslått å redusere løyvinga med 6,4 mill. kroner mot ein tilsvarende auke på kap. 444 Politiets tryggingsteneste, post 01 Driftsutgifter.

Som følgje av at politiet skal etablere justisCert (jusissektoren sitt responsmiljø for å førebyggje og koordinere handteringa av alvorlege IKT-hendingar), er det foreslått å overføre totalt 3,9 mill. kroner til politiet frå dei andre verksemdene i justissektoren.

Det blir foreslått å auke posten med 0,1 mill. kroner knytt til ei mellombels stilling til EU-programmet CEF-Telecom (tidlegare Safer Internet) og 1,2 mill. kroner knytt til oppgåver som er flytta frå departementet til POD, jf. omtale under kap. 400, post 01.

Regjeringa foreslår å gjere pilotprosjektet transport og framstilling av varetektsinnsette frå 2014 varig. Det inneber at kriminalomsorga overtek ansvaret for dette i Sør-Aust politidistrikt. Løyvinga på posten er derfor foreslått redusert med 44 mill. kroner mot ein tilsvarende auke på kap. 430 post 01.

Det er venta ein auke i inntektene knytte til talet på pass i 2019. Regjeringa foreslår derfor å auke posten med 63,9 mill. kroner mot ein tilsvarende auke på kap. 3440, post 01 Gebyr – pass og våpen.

Reforma for avbyråkratisering og effektivisering i staten utgjer 85,5 mill. kroner på posten. Samstundes foreslår regjeringa å redusere løy-

vinga til politiet med 51 mill. kroner som følgje av gevinstar i nærpolitireforma.

Regjeringa foreslår at Justis- og beredskapsdepartementet får ei bestillingsfullmakt under kap. 440, post 01, på 150 mill. kroner i 2019, jf. forslag til vedtak.

Regjeringa foreslår at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 440, post 01, mot tilsvarende meirinntekt under kap. 3440, postane 02, 03 og 04, jf. forslag til vedtak.

Regjeringa understrekar at etaten til kvar tid må vurdere korleis ein kan nytte ressursar og midlar mest mogleg effektivt, f.eks. ved å vurdere om tidlegare øyremarkingar kan nyttast meir effektivt i andre delar av etaten, med bakgrunn i at etaten er i kontinuerleg utvikling, men til same formål.

Regjeringa foreslår ei løyving på posten er 17 967,6 mill. kroner.

### **Post 21 Spesielle driftsutgifter**

Løyvinga på posten dekker sideutgifter for politi- og lensmannsetaten i samband med asylsaker, som utgifter til uttransportering i asylsaker og andre utlendingssaker.

Regjeringa foreslår å redusere løyvinga med 6 mill. kroner knytt til talet på uttransporteringar.

Vidare blir det foreslått å redusere løyvinga med 710 000 kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 139,5 mill. kroner.

### **Post 22 Søk etter omkomne på havet, i innsjøer og i vassdrag, kan overføres**

Løyvinga på posten skal dekke utgifter til søk etter omkomne på havet, i innsjøar og i vassdrag. Posten dekker òg nokre personellutgifter og eventuelle utgifter til å betre søkemethodane.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 9,2 mill. kroner.

### **Post 23 Sideutgifter i forbindelse med sivile gjøremål**

Løyvinga på posten skal dekke sideutgifter i samband med sivile gjøremål. Dette gjeld i hovudsak sideutgifter i samband med tvangsforretningar og utgifter i samband med gjeldsordningssaker.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 28,2 mill. kroner.

**Post 25 Retur av asylsøkere med avslag og andre utlendinger uten lovlig opphold, overslagsbevilgning**

Formålet med posten er å leggje til rette for at politiet hurtig kan auke talet på uttransporteringar dersom det oppstår behov for det. På posten fører ein dei variable utgiftene til retur av asylsøkarar med avslag, bort- og utviste og dublinarar. Dublinsakene er underlagde særlege fristar. Om fristane ikkje blir etterlevde, må saka realitetsbehandlast i Noreg.

Regjeringa foreslår å redusere løyvinga med 76,4 mill. kroner knytt til talet på uttransporteringar.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 128,5 mill. kroner.

**Post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres***Beredskapssenteret*

Beredskapssenteret skal samle beredskapstropen, bombetenesta, krise- og gisselforhandlar-tenesta og politiets helikoptertenesta på éin stad og dekke behov for nødvendige treningsfasilitetar. Det er i tillegg lagt til rette for at senteret òg skal bidra til betre fagutvikling og samtrening òg utover dei nasjonale beredskapsressursane.

Det er gjennomført ei ekstern kvalitetssikring (KS2). Kvalitetssikraren tilrår ei kostnadsramme på 2,6 mrd. kroner (mai 2017-kroner). Prisjustert til juni 2018-kroner utgjer dette 2,7 mrd. kroner. Departementet vil styre prosjektet etter prinsippa for «design to cost» innanfor denne kostnadsramma. Årlege meirutgifter til forvaltning, drift, vedlikehald og utvikling (FDVU) er førebels berekna til om lag 30 mill. kroner.

Regjeringa foreslår å løyve 865,3 mill. kroner til nytt beredskapssenter.

Regjeringa foreslår at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å pådra staten forpliktingar utover budsjettåret for å gjennomføre bygginga av politiets nasjonale beredskapssenter som omtalt i Prop. 1 S (2018–2019) under kap. 440 Politi- og lensmannsetaten, post 45 Politiets nasjonale beredskapssenter, kan overførast, innanfor ei kostnadsramme på 2 620 mill. kroner, jf. forslag til vedtak. Kostnadsramma blir prisjustert løpande, og løyvingsforslag blir fremma i tråd med prisutviklinga.

*Objektsikring*

På bakgrunn av dei analysane som er gjorde, har Politidirektoratet laga ein heilskapleg plan for objektsikring, der ein skal lukke avvika som Riksrevisjonen påviste. Politidirektoratet planlegg for at restrisiko for dagens skjermingsverdige objekt vil vere innanfor føresegnene i den nye tryggingslova, slik Politidirektoratet forstår ho, i løpet av 2020. Regjeringa foreslår å auke løyvinga til formålet med 171 mill. kroner i 2019 til politiet.

I tillegg foreslår regjeringa å auke løyvinga med 148,2 mill. kroner knytt til datasenter i justis-sektoren.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 1 184,5 mill. kroner.

**Post 70 Tilskudd**

Posten inneheld ulike tilskot innanfor generell førebygging av kriminalitet, tiltak som kan hjelpe kvinner og menn ut av prostitusjon og støtte til offer for menneskehandel, vald i nære relasjonar, humanitære tiltak retta mot EØS-borgarar og øyremerkte tilskot. Løyvinga på posten er foreslått redusert med 5 mill. kroner i 2019. Vidare er det foreslått å redusere løyvinga med 23,5 mill. kroner som følgje av at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal forvalte ordninga.

Det er foreslått ei samla løyving på posten på 62,4 mill. kroner.

*Førebygging av kriminalitet*

Formålet med tilskotsordninga er å stimulere til og utvikle tiltak for å førebyggje kriminalitet. Om lag 7,4 mill. kroner er lyste ut og tildelte i 2018. Tiltak særleg retta mot barn og ungdom er prioriterte, og vil òg bli prioriterte i 2019. Det er POD som forvaltar ordninga.

*Tiltak for å komme ut av prostitusjon og å støtte offer for menneskehandel*

Formålet med tilskotsordninga er å hjelpe menneske ut av prostitusjon og å støtte offer som er utsette for menneskehandel. Om lag 33 mill. kroner er lyste ut og tildelte i 2018. Om lag 32,7 mill. kroner vil bli lyste ut i 2019.



*Humanitære tiltak for EØS-borgarar*

Kommunar og frivillige organisasjonar kan søke om tilskot til humanitære tiltak for tiggjarar. Om

lag 23 mill. kroner er lyste ut og tildelte i 2018. Regjeringa foreslår å overføre ordninga til Arbeids- og sosialdepartementets kap. 621, post 70.

*Øyremerkte tilskot*

Tilskotsmottakar	(Beløp i 1 000 kroner)		
	2017	2018	Forslag 2019
POD (Politiidrett, Politihistorisk selskap og Politiets pensjonistforbund)	4 500	4 500	4 500
Krisesentersekretariatet (Rosa-prosjektet)	2 900	2 900	3 100
NKVTS drift	3 100	3 100	3 200
NKVTS forskning	5 400	5 400	5 000
Samarbeidsprosjekt Bredtveit og Oslo Krisesenter	700	720	720
Årleg konferanse om politi og barnevernsvakter	260	260	200
Overgrep mot barn (internett)	0	4 000	4 000
Ecpat	0	2 000	0
Steg for steg	0	4 000	1 000

I 2017 og 2018 vart det tildelt øyremerkte tilskot på 4,5 mill. kroner til POD til støtte til Politiidrett, Politihistorisk selskap og Politiets pensjonistforbund. Justis- og beredskapsdepartementet foreslår at om lag same beløp blir øymerkt til dette formålet i 2019.

I 2017 og 2018 vart det løyvd tilskot på 2,9 mill. kroner til ROSA-prosjektet i Krisesentersekretariatet og tilskot på 3,1 mill. kroner i driftsstøtte til NKVTS. Justis- og beredskapsdepartementet foreslår at høvesvis 3,1 mill. kroner blir løyvde til ROSA-prosjektet, og at 3,2 mill. kroner blir løyvde til NKVTS til same formål i 2019. Justis- og beredskapsdepartementet foreslår at om lag 5 mill. kroner blir tildelte NKVTS i 2019 til forskingsprosjektet retta mot vald i nære relasjonar.

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår å øymerke om lag 700 000 kroner til samarbeidsprosjekt Bredtveit og Oslo Krisesenter og om lag 200 000 kroner til den årlege konferansen om politi og barnevernsvakter, som POD forvaltar. Justis- og beredskapsdepartementet ser det som viktig å vidareføre samarbeidet med desse aktørane òg i 2019.

I 2018 vart det tildelt tilskot på 4 mill. kroner til *Steg for steg*, eit rehabiliteringstilbod for rusavhengige i regi av Blå Kors. I 2019 blir det foreslått å øymerke 1 mill. kroner til dette formålet.

I 2018 fekk *Ecpat Norge* 2 mill. kroner i driftsstøtte som eit bidrag til etablering av organisasjonen, som kjempar mot seksuelle overgrep mot barn.

**Post 71 Tilskudd til Justismuseet**

Løyvinga på posten dekkjer driftstilskot til Justismuseet – nasjonalt museum for politi, rettsvesen og kriminalomsorg. Justismuseet er ei stifting som er lokalisert i Trondheim.

Det blir foreslått ei løyving på 5,3 mill. kroner.

**Post 73 Tilskudd til EUs grense- og visumfond**

Gjennom tilknytingsavtalen av 1999 om gjennomføring, bruk og vidareutvikling av Schengen-regelverket (Schengen-avtalen) deltek Noreg i EUs arbeid, bl.a. med yttergrensekontroll, og skal som følge av dette bidra til EUs grensevisumfond. Fondet samfinansierer prosjekt innanfor grensekontroll og visumarbeid i Schengensamarbeidet.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 184 mill. kroner.

## Kap. 3440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Gebyr – pass og våpen	311 831	258 348	320 956
02	Refusjoner mv.	367 934	272 715	280 624
03	Salgsinntekter	214 505	75 489	76 614
04	Gebyr – vaktelskap	1 777	1 996	1 986
05	Personalbarnehage	2 048		
06	Gebyr – utlendingssaker	182 682	268 284	282 259
07	Gebyr – sivile gjøremål	838 467	831 643	1 105 679
08	Refusjoner fra EUs grense- og visumfond	12 693	21 258	21 258
	Sum kap. 3440	1 931 937	1 729 733	2 089 376

Kapittelet består i hovudsak av inntekter frå gebyr for tvangssaker, forliksrådssaker, passufferding og våpenløyvingar.

### Post 01 Gebyr – pass og våpen

Løyvinga på posten dekkjer inntekter frå behandlingssgebyr for pass og våpenløyvingar.

Det er venta ein auke i gebyrinntektene knytte til pass i 2019. Regjeringa foreslår derfor å auke løyvinga med 63,9 mill. kroner.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 1,3 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 321 mill. kroner.

### Post 02 Refusjoner mv.

Politi- og lensmannsetaten får refundert utgifter for politioppdrag som er utførte for organisasjonar, lag, entreprenørar og offentlege etatar i samsvaret med særskild heimel. Refusjonane gjeld i all hovudsak utgifter til overtid og reiser i samband med følgjeoppdrag av tunge og breie transportar, asfaltering, riving, ekstraordinært politioppsyn under konsertar og festivalar m.m. Omfanget av slike oppdrag varierer frå år til år, og inntektsestimatet er derfor høgst usikkert.

Posten omfattar òg diverse andre refusjonar, t.d. husleigeinntekter ved framleige av lokale og PHS' refusjonar i samband med kjøp av instruktørbistand frå politidistrikta. Ein del av inntek-

tene er òg knytt til refusjon av utgifter internt i etaten.

Regjeringa foreslår at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 440, post 01, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3440, post 02, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 280,6 mill. kroner.

### Post 03 Salgsinntekter

Inntekter frå innbyte og sal av utskifta køyretøy m.m. blir rekneskapsførte på posten. I tillegg blir inntekter frå sal av spesialutstyr til politidistrikta, kriminalomsorga, tolletaten m.m. førte på posten. Det blir foreslått å redusere løyvinga med 380 000 kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

Regjeringa foreslår at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 440, post 01, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3440, post 03, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 76,6 mill. kroner.

### Post 04 Gebyr – vaktelskap

Løyvinga på posten omfattar eingongsgebyr til å dekke utgifter ved behandling av søknader og gebyr ved feilalarmar der politi- og lensmannsetaten rykker ut.

Regjeringa foreslår at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 440, post 01, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3440, post 04, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 2 mill. kroner.

### Post 06 Gebyr – utlendingssaker

Løyvinga på posten dekker gebyr i samband med søknad om statsborgarskap, familieinnvandring og arbeids-, busetjings- og utdanningsløyvingar. Løyvingsforslaget tek utgangspunkt i talet på utlendingssaker til politiet.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 1,3 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

På bakgrunn av rekneskapstal for dei siste åra og forventa utvikling blir det foreslått å auke løyvinga med 15,3 mill. kroner.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 282,3 mill. kroner.

### Post 07 Gebyr – sivile gjøremål

Løyvinga på posten skal dekke gebyrinntekter i samband med den sivile rettspleia på grunnplanet,

det vil seie gebyr for tvangsforretningar og forliksrådsbehandling.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 21,5 mill. kroner som følgje av nedjustering av overprisa gebyr i politiet. Som følgje av at regjeringa foreslår å auke gebyr for forlikssklage til sjølvkost er det forventa ein inntektsauke på 12,9 mill. kroner, sjå omtale i kap. 06.20 pkt. 8.

På bakgrunn av rekneskapstal for dei siste åra og forventa utvikling blir det foreslått å auke løyvinga med 271,8 mill. kroner.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 4,2 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 1 105,7 mill. kroner.

### Post 08 Refusjoner fra EUs grense- og visumfond

Posten dekker inntektene frå EUs indre tryggleiksfond. Gjennom fondsperioden er det forventa at Noreg mottok om lag 14,3 mill. euro i refusjonar frå fondet. Refusjonsutbetalingane vil variere frå år til år.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 21,3 mill. kroner.

## Kap. 442 Politihøgskolen

		(i 1 000 kr)		
Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	679 841	627 039	629 942
	Sum kap. 0442	679 841	627 039	629 942

PHS er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politi- og lensmannsetaten i Noreg og har som hovudoppgåve å drive utdanning, forskning og formidling. Den skal vere ein profesjonsretta utdanningsinstitusjon på høgt nivå, som utviklar og formidlar dei kunnskapane, ferdigheitene og haldningane som politiet må ha for å bidra til å sikre tryggleik, lovlydnad og orden.

### Post 01 Driftsutgifter

Bemanninga ved PHS per 31. august 2018 utgjorde 444 årsverk.

Løyvinga på posten dekker lønnsutgifter og andre driftsutgifter ved PHS.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 3,1 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

I samband med revidert nasjonalbudsjett for 2018 vart opptaket ved PHS redusert frå 720 til 550 studentar. Det blir derfor foreslått å redusere løyvinga med 10,8 mill. kroner.

Regjeringa foreslår at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løy-

vinga under kap. 442, post 01, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3442, postane 02 og 03, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 629,9 mill. kroner.

### Kap. 3442 Politihøgskolen

		(i 1 000 kr)		
Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
02	Diverse inntekter	26 818	16 255	16 643
03	Inntekter fra Justissektorens kurs- og øvingscenter	20 809	18 075	18 507
Sum kap. 3442		47 627	34 330	35 150

#### Post 02 Diverse inntekter

Inntektene til PHS kjem frå kursverksemd, utleige, kantinesal og boksal, i tillegg til moglege inntekter frå oppdragsverksemd.

Regjeringa foreslår at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 442, post 01, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3442, post 02, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 16,6 mill. kroner.

#### Post 03 Inntekter fra Justissektorens kurs- og øvingscenter

Inntekter frå drifta av Justissektorens kurs- og øvingscenter i Stavern blir førte på posten.

Regjeringa foreslår at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 442, post 01, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3442, post 03, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 18,5 mill. kroner.

### Kap. 444 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

		(i 1 000 kr)		
Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	911 192	861 215	890 983
Sum kap. 0444		911 192	861 215	890 983

Instruksen til PST er forskriftsfesta med heimel i politilova § 29. PSTs primære ansvar er å førebyggje og etterforske straffbare handlingar mot rikets tryggleik. Sentralt står å samle inn informasjon om personar og grupper som kan utgjere ein trussel, utarbeide ulike analysar og trusselvurderingar, etterforskning og andre operative tiltak og rådgiving.

PST har òg det nasjonale ansvaret for å utføre livvaktteneste på norsk jord for norske og utan-

landske myndigheitspersonar. Dette er regjeringsmedlemmer, stortingsrepresentantar og dommarar i Høgsterett og tilsvarende representantar frå andre land og ambassadane til andre land i Noreg. Livvaktene følgjer òg enkelte norske myndigheitspersonar på reiser i utlandet. Livvakttenesta blir utført i nært samarbeid med politidistrikt. Kongehuset har eiga livvaktteneste i Den kongelige politieskorten, som ligg under Oslo politidistrikt.

**Post 01 Driftsutgifter**

Løyvinga på posten dekker driftsutgifter for Den sentrale eininga (DSE) i PST i tillegg til enkelte utgifter knytte til drift av dei lokale PST-einingane i politidistrikta. Bemanninga ved DSE utgjorde 612 årsverk per 31. august 2018.

Regjeringa foreslår å auke løyvinga med 25 mill. kroner til arbeid med hybride truslar og cybertruslar, slik at PST får personell og teknologi som gir betra kapasitet i det digitale rommet til å avdekke, forhindre, handtere og etterforske dei mest alvorlege forsøka på spionasje, sabotasje, påverknadsoperasjonar og samansette (hybride) truslar. Løyvinga vil bl.a. gi grunnlag for vidare utvikling av PSTs nødvendige samarbeid med Etterretningstenesta, Nasjonalt tryggingssorgan og Kripas i Felles cyberkoordineringssenter (FCKS).

Regjeringa foreslår å auke løyvinga med 17,5 mill. kroner til objektsikringstiltak.

Som følge av at politiet skal etablere JustisCert (justissektoren sitt responsmiljø for å førebyggje og koordinere handteringa av alvorlege IKT-hendingar), blir det foreslått å redusere løyvinga med 290 000 kroner mot ei tilsvarande auka av løyvinga under kap. 440, post 01.

Løyvinga på posten er dei seinare åra auka til gjennomføring av ulike investeringar og mellom-

belse tiltak, bl.a. innføring av nytt analysesystem i PST. Løyvingsbehovet er derfor redusert som følge av dette i 2019. Det er derfor foreslått å redusere løyvinga med 32,3 mill. kroner knytt til nytt analysesystem i PST. Samstundes er det foreslått å redusere løyvinga til PST som følge av gevinstar i analysesystemet tilsvarande 12,7 mill. kroner.

Riksadvokaten har bestemt at det skal vere sentralisert etterforskning av moglege terrorrelaterte handlingar. Etterforskinga skal liggje hos PST. Det er derfor foreslått å auke løyvinga med 6,4 mill. kroner mot ein tilsvarande reduksjon på kap. 440, post 01.

Som følge av auka tal på kvoteflyktningar foreslår regjeringa å løyve 1,1 mill. kroner.

Reforma for avbyråkratisering og effektivisering i staten utgjør 4,3 mill. kroner på posten.

Basert på rekneskapstal og forventa utvikling er det foreslått å auke posten med 5,1 mill. kroner mot tilsvarande auke på kap. 3444, post 02.

Regjeringa foreslår at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 444, post 01 mot tilsvarande meirinntekter under kap. 3444, post 02.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 891 mill. kroner.

**Kap. 3444 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
02	Refusjoner	28 910	14 500	20 000
	Sum kap. 3444	28 910	14 500	20 000

**Post 02 Refusjoner**

På posten blir det rekneskapsført inntekter som PST får refundert for enkeltoppdrag og særskild bistand til Utanriksdepartementet.

Basert på rekneskapstal og forventa utvikling er det foreslått å auke posten med 5,1 mill. kroner mot tilsvarande auke på kap. 444, post 01.

Regjeringa foreslår at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 444, post 01, mot tilsvarande meirinntekter under kap. 3444, post 02, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 20 mill. kroner.

**Kap. 445 Den høyere påtalemyndighet**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	243 062	252 753	259 057
	Sum kap. 0445	243 062	252 753	259 057

**Post 01 Driftsutgifter**

Løyvinga på posten dekker i hovudsak driftsutgifter for Den høgare påtalemakta.

Bemanninga per 31. august 2018 utgjorde 178 årsverk.

Som følgje av omstillingsmidlar i samband med nærpolitireforma blir det foreslått å redusere posten med 2,4 mill. kroner. Det blir foreslått å redusere løyvinga med 1,3 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

Som følgje av at politiet skal etablere JustisCert (justissektoren sitt responsmiljø for å føre-

byggje og koordinere handteringa av alvorlege IKT-hendingar), blir det foreslått å redusere løyvinga med 90 000 kroner mot ein tilsvarande auka av løyvinga under kap. 440, post 01.

Oslo statsadvokatembete skal flytte til nye lokale fordi utleigaren skal rehabilitere dagens lokale. Statsadvokatembetet får derfor ein kompensasjon frå dagens utleigar. Kompensasjonen skal nyttast til å dekke flyttekostnader og høgare husleige. Det blir foreslått å auke løyvinga med 3 mill. kroner mot tilsvarande auke på kap. 3445, post 02.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 259,1 mill. kroner.

**Kap. 3445 Den høyere påtalemyndighet**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
02	Refusjoner			3 000
	Sum kap. 3445			3 000

**Post 02 Refusjoner**

Oslo statsadvokatembete skal flytte til nye lokale fordi utleigaren skal rehabilitere dagens lokale. Statsadvokatembetet får derfor ein kompensasjon

frå dagens utleigar. Kompensasjonen skal nyttast til å dekke flyttekostnader og høgare husleige.

Det blir foreslått å auke løyvinga med 3 mill. kroner mot tilsvarande auke på kap. 445, post 02.

**Kap. 446 Den militære påtalemyndighet**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	8 764	8 722	8 909
	Sum kap. 0446	8 764	8 722	8 909

### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga på posten dekker alle driftsutgifter for Generaladvokatembetet, under dette krigsadvokatanane for Sør- og Nord-Noreg. Bemanninga ved embetet utgjorde 7 årsverk per 31. august 2018.

Som følgje av at politiet skal etablere JustisCert (justissektoren sitt responsmiljø for å føre-

byggje og koordinere handteringa av alvorlege IKT-hendingar), blir det foreslått å redusere løyvinga 3 000 kroner mot ein tilsvarande auke av løyvinga under kap. 440, post 01.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 8,9 mill. kroner.

### Kap. 448 Grensekommissæren

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	5 617	5 508	5 636
	Sum kap. 0448	5 617	5 508	5 636

### Post 01 Driftsutgifter

Bemanninga ved Grensekommissariatet utgjorde 5 årsverk per 31. august 2018. Løyvinga på posten dekker utgifter til lønn og andre driftsutgifter. Posten skal dessutan dekke utgifter til grensemer-

king mellom Noreg og Russland og utgifter i samband med møte med finske og russiske grensemyndigheiter.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 5,6 mill. kroner.

## Programkategori 06.50 Redningstenesta, samfunnstryggleik og beredskap

Utgifter under programkategori 06.50 fordelt på postgrupper

		(i 1 000 kr)			
Post-gr.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
01–25	Driftsutgifter	2 183 414	2 215 019	2 246 066	1,4
30–49	Nybygg, anlegg m.v.	1 241 279	2 556 277	3 135 612	22,7
70–89	Overføringer til private	158 744	163 697	278 357	70,0
	Sum kategori 06.50	3 583 437	4 934 993	5 660 035	14,7

Utgifter under programkategori 06.50 fordelt på kapitler

		(i 1 000 kr)			
Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
451	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	806 799	771 624	774 460	0,4
452	Sentral krisehåndtering	26 857	25 836	26 398	2,2
453	Sivil klareringsmyndighet	8 538	31 722	31 927	0,6
454	Redningshelikoptertjenesten	1 497 700	3 201 095	3 785 162	18,2
455	Redningstjenesten	286 406	297 428	415 045	39,5
456	Nød- og beredskapskommunikasjon	957 137	607 288	627 043	3,3
	Sum kategori 06.50	3 583 437	4 934 993	5 660 035	14,7

### 1 Innleiing

Programkategori 06.50 Redningstenesta, samfunnstryggleik og beredskap omfattar Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap, sentral krisehåndtering, redningshelikoptertenesta, redningstenesta og Sivil klareringsmyndighet.

1.1 Organisering og plassering av kategorien i kjeda Samfunnstryggleikskjeda er kjenneteikna av mange aktørar som varetok ulike delar av arbeidet med samfunnstryggleik. Ansvaret er fordelt mel-

lom ei rekkje departement og verksemder. Ansvarsfordelinga mellom dei ulike aktørane på samfunnstryggleksområdet er vist i tabell 1.5 i del I. Aktørane i kjeda har eit samla ansvar for å ha tilstrekkeleg kunnskap og oversikt over risiko og sårbarheit, drive effektiv og målretta førebygging, ha tilstrekkeleg beredskap og krisehåndtering, kunne tilbakeføre funksjonar ved øydeleggingar og lære av erfaringar frå øvingar og hendingar.

Programkategori 06.50 omfattar verksemder som er sentrale i samfunnstryggleikskjeda. Verksemdene og etatane skal saman med departementet hjelpe til med å sikre tryggleiken til innbyggja-



rane ved at samfunnet best mogleg blir i stand til å unngå uønskete hendingar. Politiet og Politiets tryggingsteneste (PST) hjelper med kapasitet og kompetanse for å redusere sårbarheit i samfunnet, jf. og omtalen under programkategori 06.40.

Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) støttar Justis- og beredskapsdepartementet i samordningsrolla og er på vegner av departementet fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunnstryggleiksområdet, jf. kgl.res. 24. juni 2005. Sivilforsvaret, Nasjonalt utdanningssenter for samfunnstryggleik og beredskap (NUSB) og Noregs brannskule er underlagde DSB. DSB er i tillegg ansvarleg for nød- og beredskapskommunikasjon og statens eigarskap til Nødnett i tillegg til nasjonal brann- og eltryggleiksmyndigheit.

Justis- og beredskapsdepartementet har koordineringsansvar for redningstenesta, som omfattar land-, sjø- og luftredningsteneste. Hovudredningssentralane (HRS) leier og koordinerer alle typar redningsaksjonar, anten direkte frå Hovudredningssentralen Nord-Noreg eller frå Hovudredningssentralen Sør-Noreg, eller ved oppdrag til underliggjande lokale redningssentralar. Leing og samordning av landredningsaksjonar blir som regel delegert frå HRS til lokal redningssentral (LRS). LRS er lokalisert ved alle politidistrikt og hos Sysselmannen på Svalbard.

Sivil klareringsmyndigheit er eit nytt direktorat under Justis- og beredskapsdepartementet. Primær oppgåva til verksemda vil vere å vurdere saker om tryggleiksklarering i den sivile sektoren, og drifta starta opp i 2018.

Nasjonalt tryggingssorgan (NSM) koordinerer førebyggjande tryggingstiltak og kontrollerer tryggingstilstanden ut frå den gjeldande tryggingsslova. NSM er det nasjonale fagmiljøet for IKT-tryggleik, og NSM NorCERT skal koordinere handteringa av alvorlege IKT-hendingar mot samfunnskritisk infrastruktur og informasjon. NSM er administrativt underlagt Forsvarsdepartementet med fagleg rapporteringslinje til Justis- og beredskapsdepartementet.

Måla for programkategori 06.50 er:

- kunnskapsbasert førebygging
- redusere sårbarheit i samfunnet
- styrkt samhandling i beredskap og krisehandtering
- betre leing og styrkt leiingskultur

## 2 Budsjettprioriteringar

Regjeringa foreslår desse hovudprioriteringane i budsjettforslaget:

- auke NSMs kapasitet til inntrengingstesting med 10 mill. kroner for å auke tryggleiken og gjere samfunnskritisk digital infrastruktur meir robust
- styrke nasjonal forskingskompetanse innan kryptologi gjennom å auke basisløyvinga til Simula@UiB med 5 mill. kroner, som ei vidareføring av løyvinga i revidert nasjonalbudsjett for 2018
- auke løyvinga med 10 mill. kroner til IKT-PLUSS: IKT-fyrtårn innan IKT-tryggleik
- auke løyvinga med 7 mill. kroner til forskning på samfunnsstryggleik i SAMRISK-programmet
- løyve 10 mill. kroner for å arbeide med etableringa av ein offentleg toårig fagskule for utdanning av brann- og redningspersonell
- auke løyvinga med 8,8 mill. kroner til å halde Nødnett trygt og robust
- løyve 13,3 mill. kroner til nytt utstyr i Sivilforsvaret
- auke løyvinga med 6,3 mill. kroner til kompensasjon for meirverdiavgift i samband med at dei frivillige organisasjonane nyttar Nødnett
- løyve 25 mill. kroner knytt til arbeidet med hybride truslar og cybertruslar i PST, jf. omtale under kat. 06.40
- gjennomføre anskaffinga av 16 nye redningshelikopter til erstatning for Sea King
- Regjeringa foreslår i tillegg monnalege midlar til drift, vedlikehald og modifisering av dagens redningshelikopter. Samla blir det foreslått å setje av om lag 3,8 mrd. kroner til desse tiltaka
- leggje til rette for god informasjonsdeling gjennom å etablere og vidareutvikle nasjonalt rammeverk for digital hendingshandtering
- leggje til rette for ei langsiktig oppbygging av IKT-tryggleikskompetanse gjennom å utarbeide ein nasjonal kompetansestrategi for IKT-tryggleik
- vidareutvikle eit totalforsvar som er tilpassa nye utfordringar, gjennom eit heilskapleg program for vidareutvikling av totalforsvaret og arbeidet med NATOs sju grunnleggjande forventningar
- gjennomføre fleire tverrsektorielle øvingar på nasjonalt nivå som gir høve for brei deltaking på departements- og direktoratsnivå.

Som del av reforma for avbyråkratisering og effektivisering i staten foreslår regjeringa å redusere løyvinga under kategorien med 11,1 mill. kroner.

### 3 Samfunnstryggleikskjeda

#### 3.1 Kunnskapsbasert førebygging

I tråd med Justis- og beredskapsdepartementets verksemdsstrategi og Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn* skal samfunnstryggleiksområdet vareta læring og oppfølging etter hendingar. Det er stort behov for meir kunnskap på feltet, og samfunnstryggleiksinstruksen stiller no òg større krav til departementas arbeid med kunnskapsbasert samfunnstryggleiksarbeid. Gjennom bl.a. risiko- og sårbaheitsanalysar, forskning og utgreiing, øvingar og evaluering skal ein få ei betre forståing av risikoforhold og effektiviteten til dei ulike verkemidla.

Forskning er eit sentralt verkemiddel for Justis- og beredskapsdepartementet i arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap. Departementet arbeider for betre bruk av forskning som grunnlag for politikkkutforminga i departementet og sektoren. Dei sentrale kunnskapsbehova innan samfunnstryggleik er ei betre forståing av faktorar som styrker samfunnets motstandskraft, kva som gjer komplekse og kritiske samfunnsfunksjonar sårbare, effektiv styring og leiing av arbeidet med samfunnstryggleik, til ei betre erkjenning av risiko, operativ samhandling og førebygging av terrorisme.

Vidare er det eit stort behov for meir kunnskap om effekten av offentleg verkemiddelbruk på området, slik som reguleringar, tilsyn, øvingar, rettleiing m.m. Som følgje av måten ansvar og roller er fordelte på innan samfunnstryggleiken, er kunnskapsgrunnlaget òg delt opp på mange.

##### 3.1.1 Forsking og kunnskapsutvikling

###### *Resultat*

SAMRISK har gitt viktige kunnskapar til samfunnet og forvaltninga. Eitt prosjekt har t.d. gitt erfaringar med korleis handlingsplanen mot radikaliseringsplanen har blitt implementert i kommunane. SAMRISK har vidare etablert eit senter for forskning på høgreekstremisme, som har gitt viktige kunnskapar til norske myndigheiter og forskingsmiljø i Noreg og Europa. Det er komme ny kunnskap om avhengnader i kritisk infrastruktur, t.d. straumnett, og om erfaringar med 22. juli-angrepa.

Prosjekta i serien *Beskyttelse av samfunnet* (BAS) har blitt utførte ved Forsvarets forskingsinstitutt (FFI) sidan 1994, i samarbeid med ei rekke aktørar innan sivil beredskap og samfunnstryggleik. Dette prosjektet har hatt stor verknad for arbeidet med beredskap i fleire sektorar og

har gitt innspel og styrkt kompetanse ved skriving av stortingsmeldingar, totalforsvarsprogram, regelverk og verkemiddelbruk. BAS8-prosjektet starta i 2015 for ein periode på fire år.

Over halvvegs i EUs program for forskning, Horisont 2020, er det delt ut om lag 200 mill. norske kroner til prosjekt innan samfunnstryggleik med norsk deltaking. Målet for den norske deltakinga er at 2 pst. av midlane i programmet skal gå til norske forskingsmiljø. Den norske forskinga om samfunnstryggleik har til no oppnådd meir enn dette målet.

Justis- og beredskapsdepartementet bidrar frå 2018 til forskning om fysisk vern gjennom finansieringa av ei stilling innan samfunnstryggleik ved NTNU for å bidra til styrkt kompetanse innan fagområdet fysisk vern i konstruksjonar. Gjennom eit samarbeid med Institutt for samfunnsforskning skal forskning på deltakinga av frivillige organisasjonar i den organiserte offentlege rednings-tenesta og i det lokale beredskapsarbeidet halde fram i 2018.

###### *Utfordringar*

Det er utfordringar knytte til:

- å ha langsiktig løpande aktivitet og satsing for å byggje opp forskings- og kunnskapsmiljøa innan samfunnstryggleik
- å sikre god kunnskap om risikoforhold i samfunnet og gode og effektive verkemiddel
- å sikre forskning om dei temaa som er omtalte i FoU-strategien for samfunnstryggleik 2015–2019
- å skjømte Justis- og departementets samordningsansvar for kunnskapsbasert arbeid innan samfunnstryggleik

###### *Tiltak*

Det er avgjort at Forskingsprogrammet SAMRISK (2018–2027) i regi av Noregs forskingsråd skal halde fram for ein ny periode. Programplanen er blitt oppdatert og handlar om følgjande tre hovudtema:

- sosiale strukturar, verdiar og tillit
- teknologi og samfunnstryggleik
- nye aktørar, organisasjonsformer og ansvar

I 2018 er det inngått ein samarbeidsavtale med Forsvarets forskingsinstitutt (FFI) om forskning på samfunnstryggleiksområdet.

Departementet deltek i gjennomføringa av Langtidsplan for forskning og høgare utdanning 2015–2024 og deltek òg aktivt i dei relevante pro-

gramma i regi av Noregs forskingsråd og i EUs forskingsprogram Horisont 2020. Departementet vil utvide dialogen med FoU-miljøa og underliggjande verksemder for å styrke det faglege arbeidet med samfunnstryggleik. Det er derfor bl.a. etablert ei referansegruppe der ulike forskingsinstansar, myndigheiter og brukarmiljø møter, for å få meir informasjon om EU-forskinga, bidra med innspel og sjå moglegheiter for å vere partner i forskinga. Det er svært viktig å bruke dei eksisterande kunnskapsgrunnlaga. Justis- og beredskapsdepartementet har gjennom DSB fått tildelt midlar frå medfinansieringsordninga for digitalisering for å digitalisere data innan samfunnstryggleik. Slik kan desse bli tilgjengelege og nyttast av kommunar, fylkesmenn og andre relevante aktørar.

### 3.1.2 Felles planleggingsgrunnlag

#### Resultat

Regjeringa har fremma to tverrsektorielle stortingsmeldingar om samfunnstryggleik. Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*, jf. Innst. 326 S (2016–2017), gjer greie for regjerings politikkk for arbeidet med samfunnstryggleik og er regjeringas strategi for samfunnstryggleik i eit fireårsperspektiv. I Meld. St. 38 (2016–2017) *IKT-sikkerhet – Et felles ansvar*, jf. Innst. 187 S (2017–2018) gir regjeringa eit oversyn over statusen for oppfølginga av tilrådingane i rapporten frå Det digitale sårbarheitsutvalet, NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*, og regjeringas prioriteringar på IKT-tryggleiksområdet.

Regjeringa har etablert eit system for utarbeiding av status- og tilstandsvurderingar for 14 samfunnskritiske funksjonar, jf. Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn* og tabell 1.5 i del I. Det skal rapporterast for alle 14 funksjonane i løpet av fire år. Dei hovudansvarlege departementa for samfunnsfunksjonane elektronisk kommunikasjonsnett og -tenester, finansielle tenester og redningsteneste presenterer status- og tilstandsvurderingane sine i årets budsjettproposisjonar for høvesvis Samferdselsdepartementet, Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. For Justis- og beredskapsdepartementet er dette omtalt i del III i denne budsjettproposisjonen.

DSB utarbeider årleg analysar av krisescenario som eit felles planleggingsgrunnlag på tvers av sektorane og forvaltingsnivåa. Til no er det utarbeidd 27 slike analysar. I 2017 og vår 2018 gav DSB ut scenarioanalysar om multiresistente bakteriar og legemiddelmangel, og eit gradert scena-

rio om hybride angrep på Noreg. DSB har òg utarbeidd ei vurdering av nasjonal risikostyringsevne som oppfølging av EUs ordning for sivil beredskap.

Scenarioanalysane presenterer store uønskte hendingar som krev ekstraordinær innsats frå myndigheitene. Sektormyndigheiter, fylke og kommunar bruker scenarioanalysane for å kartlegge alvorlege hendingar som krev førebygging og beredskap, og som utgangspunkt for aktørane eigne risiko- og sårbarheitsanalysar. Scenarioanalysane blir òg nytta som grunnlag for øvingar og beredskapsplanlegging på det operative nivået.

Ny *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (samfunnstryggleiksinstruksen) vart fastsett av Justis- og beredskapsdepartementet og tok til å gjelde 1. september 2017. Instruksen tydeleggjer og konkretiserer oppgåvene til departementa, fastset nærmare krav til dei hovudansvarlege departementa, jf. tabell 1.5 i del I, og samordningsrolla til Justis- og beredskapsdepartementet. Utarbeidinga av ein rettleiar til instruksen er i slutfasen.

#### Utfordringar

Ansvar for samfunnstryggleiken er fordelt på alle sektorar, og så vel statlege som kommunale og private verksemder spelar viktige roller. Justis- og beredskapsdepartementet har eit samordningsansvar. Denne rolla er under kontinuerleg utvikling, og målet er ei målretta og systematisk styrking av samfunnstryggleiken på tvers av sektorgrensene.

Samordning kan vere utfordrande, og ein viktig føresetnad for å lukkast er at aktørane har ei felles situasjons- og risikoforståing og eit felles bilete av kva som er særleg viktig å prioritere. På grunnlag av kunnskap om truslar og risikoar må det vurderast kva for tiltak som er mest kostnads-effektive, og kva for ein effekt dei vil kunne ha for å redusere risiko og sårbarheiter i samfunnet. Når eit tiltak er gjennomført, må det vurderast om risikoen er redusert til eit akseptabelt nivå, eller om ytterlegare tiltak må til.

Oversyn over kva for funksjonar som er kritiske i eit samfunnsperspektiv, og avhengnadene mellom desse, er ein føresetnad for godt samfunnstryggleiksarbeid. Oppdaterte og gode planleggingsgrunnlag er viktig for dette arbeidet.

#### Tiltak

DSBs krisescenario saman med trussel- og sårbarheitsvurderingane som blir utarbeidd av bl.a.

Politiets tryggingsteneste (PST) og Nasjonalt tryggingorgan (NSM), gir eit viktig felles grunnlag for arbeidet med samfunnstryggleik. Departementet legg til grunn at scenarioa og trussel- og risikovurderingane skal vere ein del av grunnlaget for arbeidet med å styrke tryggleiken og beredskapen i alle departement og etatar.

Sikring av kritiske samfunnsfunksjonar er ein sentral del av samfunnstryggleiksarbeidet. Rapporten *Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid?*, utarbeidd av DSB, gir ei rettleiing for prioriteringar innanfor kvar enkelt sektor. Rapporten er eit utgangspunkt for arbeidet med status- og tilstandsvurderingar.

### 3.1.3 Nasjonale og regionale senter for øving og kompetanse

Våren 2015 fekk Justis- og beredskapsdepartementet overlevert rapporten *Mulighetsstudien – vurdering av nasjonale og regionale øvings- og kompetansesentre for økt samvirke blant beredskapsaktørene*. Studien vart utarbeidd av ei tverrsektoriell arbeidsgruppe på oppdrag frå departementet til DSB. Sidan *Mulighetsstudien* ikkje inneheldt mange alternative løysingar for framtidige behov for felles øvingar og kompetanseutvikling, bad Justis- og beredskapsdepartementet høyringsinstansane om å vurdere tilrådingane frå arbeidsgruppa i ein breiare samanheng og gi innspel til alternative løysingar. Justis- og beredskapsdepartementet sette derfor våren 2016 ned ei breitt samansett arbeidsgruppe som skulle gå gjennom høyringssvara. Arbeidsgruppa vart òg beden om å gi ei tilråding om korleis ein kan oppnå tilstrekkeleg samvirke gjennom kompetanseutvikling og øvingsverksemd mellom beredskapsaktørane på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Arbeidsgruppa leverte rapporten *Samvirkekompetansegruppen* i desember 2016.

### Utfordringar

Det har vore behov for å kartleggje status og framtidige behov for felles øvingar og kompetanseutvikling hos beredskapsaktørane. Om det bør opprettast eitt eller fleire senter til dette formålet, har òg blitt vurdert.

Ved handtering av store hendingar kan det vere ei utfordring å nytte potensialet for samarbeid og samvirke mellom dei ulike beredskapsaktørane. Det er viktig at desse aktørane trener både på eiga rolle og på samarbeid. Det er i dag verksemd ved Sivilforsvarets beredskaps- og

kompetansesenter på Starum, Noregs brannskule i Tjeldsund, Justissektorens kurs- og øvings-senter i Stavern og andre stader som er viktige innan opplæring og øving av beredskapsaktørane. Arbeidsgruppa tilrår å styrke kompetansesentera i justissektoren framfor å byggje nye for utvikling av samvirke.

### Tiltak

Rapporten frå Samvirkekompetansegruppa vart send på høyring våren 2017 til vedkomne offentlege og private aktørar. Høyringsfråsegnene vart tekne imot hausten 2017. Fleire av høyringssvara viser til nytten av fleire arenaer for øvingar og utvikling av samvirke i kvart politidistrikt. Justis- og beredskapsdepartementet vurderer vidare oppfølging av rapporten.

### 3.2 Redusere sårbarheit i samfunnet

#### 3.2.1 Førebyggjande tryggleik etter tryggingsslova

Førebyggjande tryggleik krev ei heilskapleg tilnærming til sikring, der menneskelege, teknologiske og organisatoriske sikringstiltak blir balanserte. Balansert bruk av sikringstiltak er viktig for å oppnå sikringsambisjonen, samstundes som kostnadene ved tiltaket blir vurderte opp mot nytten.

### Resultat

Nasjonalt tryggingorgan (NSM) fekk i 2017 midlar til å ta i bruk e-læring som metode for å betre grunnopplæringa innan førebyggjande tryggleik. Dette gjer at grunnopplæringstiltak innan førebyggjande tryggleik kan nå fleire med behov for slik opplæring.

Sivil klareringsmyndighet (SKM) er etablert og starta behandling av klareringssaker frå 1. april 2018. Innan utgongen av året vil SKM ha overteke sakssportefølja med nye klareringsoppmodningar frå dei klareringsmyndigheitene som skal avviklast. Det arbeidast med at SKM i 2018 skal flytte inn i nye lokale i Moss.

Stortinget vedtok ny lov om nasjonal tryggleik 27. februar 2018. Den nye lova er bl.a. betre tilpassa samfunnsutviklinga der ein stor del av dei kritiske funksjonane i samfunnet er eigde og drivne av private aktørar, og er såkalla IKT-infrastruktur. I 2018 er det gjort eit betydeleg arbeid med å utarbeide forskrifter til den nye lova. Forskriftene vart sende på ordinær høyring 2. juli 2018. Regjeringa har som mål at den nye lova skal ta til å gjelde 1. januar 2019.

### *Utfordringar*

Det er krevjande å halde oversikt over verdiar og sårbarheiter på tvers av sektorar. Manglande oversikt gjer det vanskeleg å prioritere sikringsressursar på tvers til sikring av dei viktigaste verdiane.

Av ulike årsaker står det framleis att eit betydeleg arbeid med sikring av skjermingsverdige objekt i sivil sektor før dei har ønska sikringsnivå. Dette er eit krevjande arbeid som vil gå over fleire år då sikringstiltaka i enkelte tilfelle medfører betydelege investeringar og relokalisering av IKT-infrastruktur. Arbeidet må også sjåast i lys av ny tryggingslov og forskriftene som er under utarbeiding. Det nye regelverket kan ha påverknad for kva som blir klassifisert som skjermingsverdige objekt og medføre at enkelte av dagens objekt blir avklassifisert gjennom at det nye regelverket fokuserer meir på varetaking av funksjon enn sikring av ein fysisk gjenstand.

Ei av utfordringane med objektstryggleik er at objektsikring i for stor grad har blitt likestilt med fysisk sikring av materielle gjenstandar. Objektsikring er ikkje einstyddande med fysisk sikring. Sikringa av objekta skal vere basert på risiko, og det finst fleire måtar å handtere risiko på. Fysisk sikring er ikkje alltid det verkemiddelet som gir best verknad, og det vil vere tilfelle der andre tiltak for å vareta den samfunnskritiske funksjonen er betre eigna. Den nye tryggingslova med forskrifter søker å leggje betre til rette for at det er den faktiske funksjonen som blir klassifisert, og ikkje den fysiske, materielle gjenstanden der funksjonen tilfeldigvis blir utøvd frå.

Objekta er ofte av svært ulik art, omfang, verdi m.m. Derfor er det i hovudsak stilt funksjonsbaserte, og i liten grad absolutte og konkrete, krav til sikringstiltak i dagens regelverk. Likevel oppfattar mange at regelverket inneheld absolutte storleikar for sikring og tiltak. Dei som eig skjermingsverdige objekt, har derfor behov for autorativ rådgiving og rettleiing med omsyn til korleis ein skal forstå regelverket, og korleis objekta best bør sikrast ved balansert bruk av menneskelege, teknologiske og organisatoriske tiltak. Ei klar overvekt av dei skjermingsverdige objekta er IKT-objekt, der den skjermingsverdige funksjonen er avhengig av IKT-infrastruktur.

Ulike tryggleiksgraderte IKT-løysingar, og andre særskilt sikra løysingar, utfordrar effektivitet, samhandling og kommunikasjon på tvers av graderingsnivå og sektorar. Det er derfor nødvendig å vurdere tiltak som kan hjelpe til med å betre utnyttinga av ressursane på tvers av grade-

ringsnivå og sektorar, og som sikrar skalerbare løysingar.

### *Tiltak*

Regjeringa vil arbeide for at det blir lettare å prioritere sikringstiltak på tvers av sektorar. Justis- og beredkapsdepartementet vil framleis innhente årleg rapportering om sikringstilstanden frå sivil sektor.

NSM vil vidareutvikle e-læring for å heve kompetansen innan førebyggjande tryggleik.

Sivil klareringsmyndighet må fortsette kompetansebygging og etablering av effektive prosesser slik at føresetnadane som låg til grunn for endringane av klareringsmyndighetsstrukturen vert nådd.

Det visast til omtale av objektsikring under programkategori 06.40.

### *3.2.2 Branntryggleik*

#### *Resultat*

Dei siste ti åra har i gjennomsnitt 51 personar omkomme i brann kvart år. Dei siste fem åra har i gjennomsnitt 43 personar omkomme i kvart år. I 2017 omkom 25 personar i brann. Det er det lågaste talet på omkomne som er registrert nokon gong sidan registreringa av omkomne starta i 1979.

Førebels er det opna fire samlokaliserte nødmeldingssentralar i distrikta Innlandet (Hamar), Nordland (Bodø), Møre og Romsdal (Ålesund) og i Aust (Ski). Hausten 2018 vil den neste bli opna i distriktet Sør-Aust (Tønsberg), før sentralen i Tromsø blir opna i 2019. Førebelse tilbakemeldingar frå dei etablerte sentralane tyder på at dei har fått effektar i form av betre kjennskap og forståing for kvarandre si handtering av hendingar. Det er utarbeidd ein felles gevinstrealiseringsplan i samarbeid mellom representantar for sentralane, Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap og Politidirektoratet, og dei har planlagt å måle gjennomførte samvirkegevinstar to gonger i året.

### *Utfordringar*

Fleire utgreiingar peikar på behov for endringar innan branntryggleiksområdet, inkludert *Brannstudien* (rapport 2013), NOU 2012: 8 *Ny utdanning for nye utfordringar* og NOU 2012: 4 *Trygg hjemme. Branntryggleik for utsette grupper*.

Utvalet i NOU 2012: 8 *Ny utdanning for nye utfordringar* tilrådde at det blir etablert ein offentlig godkjend toårig fagskule. Dagens etatsmodell

gir store kompetanseforskjellar i kommunane, og det er behov for å auke kompetansen til heil- og deltidspersonellet.

Store hendingar som omfattar kjemiske, biologiske, radiologiske, og nukleære stoff og eksplosiv, skjer ikkje ofte i Noreg, men dersom slike hendingar skjer, kan dette få alvorlege konsekvensar for liv, helse, miljø, materielle verdiar og viktige samfunnsfunksjonar. *Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap* (2016–2020) peikar på at det er viktig at nød- og beredskapsetatane får rask tilgang til rådgiving og analyse av farlege stoff.

### *Tiltak*

Regjeringa har vedteke å etablere ein offentleg toårig fagskule for utdanning av brann- og redningspersonell. Fagskulen blir lokalisert til noverande Noregs brannskule i Tjeldsund kommune. DSB starta i 2017 arbeidet med å etablere ny fagskule, og dette arbeidet held fram i 2019.

For å sikre nødberedskapsetatane rask rådgiving og analyse av farlege stoff er det i januar 2018 signert ein avtale om etablering av eit beredskapslaboratorium ved Forsvarets forskingsinstitutt (FFI). Avtalen inneber at FFI skal etablere og drifte eit døgnkontinuerleg beredskapssystem med beredskapstelefon ved potensielle hendingar som involverer farlege stoff (kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære stoff og eksplosiv).

Regjeringa vil leggje til rette for at kommunane skal ha profesjonelle og slagkraftige brann- og redningsvesen, med god evne til å handtere større og krevjande hendingar. Det blir arbeidd med eit forslag til ny forskrift om organisering, bemanning og utrusting av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralane. Forskriftsforslaget skal erstatte dagens dimensjoneringsforskrift og sikre eit endå betre brann- og redningsvesen enn det vi har i dag. Forslaget vil sikre at brannmannskap og -ressursar vil vere til stades ute i lokalsamfunnet òg i åra framover.

### *3.2.3 Skogbrannberedskap*

Handtering av skogbrann er eit kommunalt ansvar. Viktige statlege ressursar for å forsterke er Sivilforsvaret og skogbrannhelikopter. Statens skogbrannhelikopter er i beredskap frå 15. april til 15. august. Skogbrannhelikopteret er normalt plassert på Torp i beredskapsperioden. Dersom skogbrannfare er høg i andre delar av landet, kan skogbrannhelikopteret vere stasjonert på

andre basar. I periodar med stor skogbrannfare og skogbrannaktivitet set DSB fleire helikopter i beredskap om det er behov for dette, og så fram det er helikopter tilgjengeleg. Kva basar som er aktuelle, blir då bestemt ut frå lokale og regionale behov. Hovudredningssentralen Sør-Noreg koordinerer bruken av skogbrannhelikopter, mens DSB administrerer ordninga.

Den kommersielle aktøren som DSB hadde ein avtale med, kunne ikkje lenger tilby helikopter med same kapasitet på tunge løft som tidlegare. Hausten 2017 vart det derfor sett i gang ein anbuds konkurranse. Dette resulterte i at DSB i 2018 har inngått ein ny helikopterkontrakt om assistanse ved skogbrannsløkking. Eitt helikopter med løftekapasitet på opp mot 1 300 liter er i fast beredskap frå 15. april til 15. august med kontraktsfesta krav til responstid. Helikopteravtalen gir moglegheit til å få assistanse frå fleire helikopter med bøtter (utstyr for sløkking).

Sivilforsvaret er ein viktig forsterkningsressurs ved større skogbrannar. For å auke den operative evna til Sivilforsvaret er det etablert seks mobile forsterkningseiningar (MFE) lokaliserte i Trondheim, Tromsø, Oppland, Bergen, Bodø og Kristiansand i perioden 2016–2018. Einingane har bl.a. stor pumpekapasitet til brannsløkking, lensing og transport utanfor veg. I tillegg kan òg Forsvaret hjelpe til med helikopter, Heimevernet og Kystvakta.

I fleire fylke er det inngått avtalar mellom kommunane og lokale flyklubbar om overvaking av skogbrann med småfly. Dette er eit svært verdifullt tillegg til å avdekke skogbrannar i ein tidleg fase og hindre omfattande skadar.

Nødnett bidrar til gode kommunikasjonsmoglegheiter mellom dei involverte. Dette gir ein meir effektiv bruk av skogbrannhelikopter og meir effektiv sløkking av brannen.

Denne organiseringa av skogbrannberedskapen synest å verke godt, også ved dei store skogbrannane sommaren 2018.

### *3.2.4 Nasjonal IKT-tryggleik*

#### *Resultat*

#### *Ny tryggleiksløp*

Stortinget vedtok ny lov om nasjonal tryggleik 27. februar 2018. Den nye lova er bl.a. betre tilpassa den teknologiske utviklinga. Lova skal bidra til å betre den nasjonale IKT-tryggleiken og dermed redusere våre samla digitale sårbarheiter. Løyvinga til NSM for 2019 er foreslått auka som følgje av nye og utvida oppgåver som tryggings-

organ. Sjå omtale i Prop. 1 S for Forsvarsdepartementet.

### *Tenesteutsetjing*

Tenesteutsetjinga av IKT-tenester vil kunne gi betre tryggleik og meir stabile og tilgjengelege tenester. Bevisstheita kring tryggleik ved tenesteutsetjing er derimot for låg. Tenesteutsetjing krev kompetanse til å følgje opp leverandørar det blir sett ut tenester til. Verksemda må vere bevisst kva for verdiar som blir eksponerte ved tenesteutsetjinga, og setje i verk nødvendige tiltak. På oppdrag frå Justis- og beredskapsdepartementet har NSM utarbeidd tryggleiksfaglege tilrådingar for offentlege og private verksemdar som skal setje ut IKT-tenester.

### *Etablering av forum for offentlig–privat samarbeid*

Forum for nasjonal IKT-tryggleik vart etablert i 2018. Deltakarane er myndigheiter, næringsliv, akademia og interesse- og bransjeorganisasjonar. Same året har det vore eit formål å sikre at strategiske spørsmål knytte til nasjonal IKT-tryggleik og internasjonalt samarbeid blir drøfta, m.a. som bidrag i arbeidet med ny nasjonal IKT-strategi. Det offentlig–private samarbeidet på dette området er særskild viktig for å møte eit IKT-risikobilete i konstant endring, og samarbeidet har allereie fått effekt i det operative og strategiske arbeidet.

### *Digitalt grenseforsvar (DGF)*

Ei form for DGF kan vere eit verkemiddel for å førebyggje og motverke cyberangrep. Regjeringa har greidd ut korleis ei form for digitalt grenseforsvar kan etablerast og regulerast i lov. Forsvarsdepartementet tek sikte på at forslaget til lovregulering av DGF blir sendt på alminneleg høyring i løpet av 2018. Sjå også omtale i Prop. 1 S (2018–2019) for Forsvarsdepartementet.

### *Varslingssystem for digital infrastruktur (VDI)*

I 2018 vart det starta eit prosjekt med formål om å styrke og vidareutvikle den nasjonale evna til å oppdage og handtere digitale angrep i kritisk infrastruktur og samfunnsviktige funksjonar, jf. måla i *Langtidsplanen for forsvarssektoren* (Prop. 151 S (2015–2016)) om å betre evna Nasjonalt tryggingsorgan (NSM) har til å avdekke alvorlege IKT-angrep, m.a. gjennom oppgradering av VDI.

### *Informasjonsdelingsarbeid*

For å styrke samvirket mellom relevante aktørar for å handtere alvorlege digitale angrep har NSM fått i oppdrag å arbeide for å forbetre informasjonsdelinga, særleg mellom myndigheitene og private verksemdar. NSM skal involvere sentrale aktørar frå det offentlege og det private næringslivet i arbeidet. Dette arbeidet må sjåast i samheng med etableringa av rammeverk for handtering av digitale hendingar, som vart etablert i desember 2017.

### *Slettmeg.no*

Med Stortingets løyving på 2 millionar kroner har råd- og rettleiingstenesta *Slettmeg.no* i 2018 dobla opningstida på telefon frå 2017. Ventetida for personar med råd- og rettleiingsbehov er redusert, og nytt analyseverktøy er utvikla for å kunne analysere data betre. Vidare er det utvikla og teke i bruk nye kanalar for å hjelpe dei som opplever å bli krenkte på internett. Med løyvinga er grunnlaget for tenesta meir føreseieleg, og ho kan vidareutviklast.

### *Pilot for alternativt kjernenett*

Alle ekomtilbydarar er i dag avhengige av sentrale funksjonar i Telenors kjernenett for å kunne levere tenestene sine. Større feil i dette nettet vil kunne lamme ekom over heile landet og få alvorlege konsekvensar for samfunnskritiske funksjonar i mange sektorar. Det vart derfor løyvd 40 mill. kroner i 2018 til pilotar for alternative kjernenett (transportnett). Nasjonal kommunikasjonsmyndigheit har i 2018 jobba med å spesifisere og setje i gang pilotprogramma. Sjå også nærmare omtale i Prop. 1 S (2018–2019) for Samferdselsdepartementet.

### *Utfordringar*

Nasjonalt tryggingsorgan (NSM) opplever at norske verksemdar blir stadig meir merksame på utfordringar knytte til tryggleik ved bruk av IKT. Det same biletet ser ein i fleire internasjonale undersøkingar. Data og analysar frå NSM viser like fullt at det framleis er mykje å rette på i ei verd der risikobilete endrar seg raskt.

Metodane til trusselaktørane er i stadig endring, og det utfordrar evna vår til å førebyggje, oppdage og handtere digitale hendingar. Utsetjing av IKT-tenester til profesjonelle aktørar kan gi betre tryggleik, meir stabile og tilgjengelege





NSM opplever at inntrengingstesting er eit svært effektivt verkemiddel for å avdekke sårbarheiter og leggje til rette for risikoreduserande tiltak. Inntrengingstesting som verktøy blir viktigare og viktigare for at vi skal sikre oss at den digitale kritiske infrastrukturen vår er trygg og robust. Ekspertise på fagfeltet gir òg synergjar for andre felt innan IKT-tryggleik. I ny tryggingsslov er det opna for ein auke i bruken av private tilbydarar til bl.a. inntrengingstestar i skjermingsverdige IKT-system. Dette ser ein òg i samanheng med at det kan vere aktuelt å stille krav om slike testar før system som krev godkjenning, får dette. Dersom den private marknaden skal kunne tilby slike tenester òg for kritiske og/eller graderte IKT-system, er det ein føresetnad å organisere eit opplegg for godkjenning av tilbydarar. Regjeringa foreslår å auke NSMs kapasitet til inntrengingstesting med 10 mill. kroner for å auke tryggleiken og gjere samfunnskritisk digital infrastruktur meir robust.

PST vil i tida som kjem styrke verksemda si overfor omverda, særleg med tanke på å bevisstgjere leiinga av offentlege og private verksemdar om den aukande risikoen knytt til ulovleg etterrettingsverksemd og faren for sabotasje. For å styrke arbeidet med hybride truslar og cybertruslar foreslår regjeringa å auke løyvinga til dette arbeidet med 25 mill. kroner, jf. omtale under kat. 06.40.

Det vil bli etablert eit nasjonalt cyberkriminalitetssenter (NC3) hos KRIPOS for å utvikla politiet si kapasitet og kompetanse for å møte eit meir digitalisert kriminalitets- og trusselbilette. Etableringa startar i 2018 og skal vera ferdig innan utgangen av 2021. NC3 sine hovudoppgåver blir å førebygge og kjempe mot kriminalitet gjennom etterforskning, sikring av bevis, utvikling av metodar og støtte til andre delar av politiet.

NSM planlegger etablering av Nasjonal cybertryggleikssenter. Senteret vil byggje på allereie vedtekne og etablerte tiltak og byggjer på ein liknande struktur som andre tonegivande land med tilsvarende senter. Senteret representerer styrking av det arbeidet Nasjonalt tryggingssorgan allereie utfører. Senteret skal betre samarbeidet mellom dei ulike IKT-tryggleiksmiljøa, slik at ulike aktørar opererer i eit felles risikobilete og med same situasjonsforståing. IKT-tryggleikssutvalet kan fremje anbefalingar som er relevante for senteret. Den vidare utviklinga av senteret vil vurderast i lys av dette.

### 3.2.5 Samarbeid innan NATO, EU og Norden

Endra tryggleikspolitiske og klimatiske omgivelser krev tiltak for styrking og forbetring av motstandsdyktigheita vår mot eit breitt spekter av truslar og risikoar. Noreg bidrar derfor aktivt til NATOs arbeid og har ein nær dialog og eit nært samarbeid med dei nordiske landa. I tillegg følgjer vi arbeidet i EU og tek del i EUs ordning for sivil beredskap.

#### Resultat

Nøkkelement i samarbeidet med NATO er kollektivt forsvar, styrkt forsvarsevne og styrkt evne til å reagere hurtig på kriser. Dette inneber eit sterkare samarbeid blant dei allierte nasjonane og dei sivile beredskapsmyndigheitene i landa. Noregs totalforsvarskonsept er høgaktuelt i denne samanhengen, og dei sivile planverka våre er oppdaterte for å kunne bidra saman med våre NATO-allierte i eit koordinert samarbeid.

NATO vil styrke nasjonanes motstandsevne og set i større grad enn tidlegare sivilt beredskapsarbeid og sivilt-militært samarbeid på dagsorden. Sivil beredskap, krisehandtering og robuste kritiske samfunnsfunksjonar er viktig for det enkelte land og for den samla beredskapen og det samla forsvaret i alliansen. På denne bakgrunnen har alliansen utarbeidd sju grunnleggjande forventningar for det sivile beredskapsarbeidet innan kritiske samfunnsfunksjonar. Dette er omtalt under Totalforsvarsprogrammet, under punkt 3.2.6.

EUs ordning for sivil beredskap sikrar Noreg bistand frå andre land i kriser der vår eigen kapasitet anten ikkje strekker til eller over tid blir uttømt. Innan dette samarbeidet er det òg retta mykje merksemd på det førebyggjande arbeidet, medrekna utvikling av eit europeisk risikobilete og deretter regionale risikobilete for å identifisere felleseuropeiske risikoar og kartleggje eventuelle avvik knytte til ressursar. Ut frå desse scenarioa vil dei deltakande landa i det sivile beredskapsarbeidet saman med kommisjonen diskutere måtar å tette gapa på.

Den norske Emergency Medical Team-piloten (NOR EMT) skal stå i beredskap for Verdas helseorganisasjon og EU. Piloten vart sertifisert av WHO og EU i februar 2018. Teamet kom i operativ beredskap i juni 2018 og står i høg beredskap i EUs «voluntary pool» i tre år framover.

EU og NATO har i fellesskap danna grunnlaget for etableringa av *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats* (Hybrid CoE i Helsingfors), der medlemmene i NATO og EU er

oppmoda til å ta del i senteret. Hovudmålet for senteret er å leggje til rette for betre forståing for hybride truslar og korleis sårbarheiter i samfunnet blir utnytta i hybride operasjonar. Norge slutta seg til senteret i 2017.

Det nordiske samarbeidet innan samfunns-tryggleik er prega av tett dialog om spørsmål knytte til nordisk tryggleik, Nordens nærområde og europeiske og globale problemstillingar. Omfanget av og kompleksiteten i vår tids utfordringar har gjort verdi- og interessefelleskapa mellom dei nordiske landa synleg. Landa deler ofte vurderingar av desse utfordringane og korleis dei bør handterast. Dei nordiske landa har eit felles ønske om å bidra til NATO, EU, FN og nærområda våre. Gjennom det såkalla Haga-samarbeidet legg ein til rette for at dei nordiske landa i størst mogleg grad har koordinerte posisjonar for å påverke desse organisasjonane. Eit stadig tettare og meir omfattande arbeid innanfor EUs ordning for sivil beredskap legg til rette for å styrke det nordiske samarbeidet ved å trekke vekslar på EUs støtte- og finansieringsordningar.

DSB har eit samarbeid med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i Sverige om nødkommunikasjon over landegrensa. Nødnett og det svenske nødnettet Rakel er kopla saman, og funksjonen som gjer grenseoverskridande kommunikasjon mogleg, vart tilgjengeleg som teneste i Nødnett i mars 2017. Det norsk-svenske samarbeidet er ein av pilarane i EU-prosjektet ISITEP (Inter System Interoperability for Tetra and TetraPol Networks). DSB arbeider òg saman med finske Erillisverkot om samankopling mellom det finske nødnettet Virve og det norske nødnettet, jf. omtalen under pkt. 3.3.5.

### *Utfordringar*

Endringane i trussel- og sårbarheitsbiletet dei siste åra utfordrar både den sivile og den militære beredskapen. Dette gjer det nødvendig å tilpasse totalforsvaret og å auke motstandsdyktigheita i samfunnskritiske funksjonar. Betydninga av ein endra tryggleikspolitisk situasjon krev ein aktiv NATO-politikk og konkrete bidrag til alliansen. Det vil vere viktig å følgje opp dei initiativa som følgjer av den nye situasjonen, både nasjonalt og internasjonalt, i tråd med Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samordning.

Årsaka til at NATO i dag set tryggleiken og funksjonsevna i det sivile samfunnet høgt på dagsordenen, heng saman med hendingar i Ukraina og andre land i Aust-Europa, som har gjort det tydeleg at sivile funksjonar kan vere mål for operasjo-

nar som bl.a. har som formål å destabilisere myndigheiter og samfunn. Utviklinga har ført med seg eit fornya behov for å sjå Forsvaret og tryggleiken til sivilsamfunnet under eitt.

Viktige område av kritisk infrastruktur er eigde av private aktørar, og ein stor del av arbeidet med sivil beredskap blir gjort av private aktørar. Til dømes blir det meste av transport- eller kommunikasjonstenester for militære gjennomført ved bruk av sivile ressursar eller ved bruk av den kommersielle marknaden. Òg innan det såkalla Host Nation Support (vertsnasjonsstøtte) er det sivile aktørar som bidrar mest. Noreg har opparbeidd lang erfaring med denne typen stønad for allierte operasjonar og vil fremme og vidareutvikle kompetansen vår på området, bl.a. gjennom øvinga Trident Juncture, som Noreg er vertskap for i 2018.

Frå hausten 2015 har EUs ordning for sivil beredskap òg spelt ei sentral rolle i den europeiske koordineringa av migrasjons- og flyktningssituasjonen i Europa. Norske myndigheiter påverkar gjennom engasjement i EUs Civil Protection Committee og underkomiteane deira. Dette blir anten gjort ved at Noreg tilbyr relevant ekspertise til arbeidsgrupper og komitear, og/eller ved felles nordisk engasjement. Gjennom DSB stiller Noreg òg ein nasjonal ekspert til rådvelde for EU-kommisjonen.

Europakommisjonen la 23. november 2017 fram eit forslag til europaparlaments- og rådsforordning om endring av forordning nr. 1313/2013/EU om EUs ordning for sivil beredskap og ei tilhøyrande kunngjering om styrking av EUs katastrofehandtering. Hovudelement i forslaget er opprettinga av rescEU og å gjere det enklare å bruke den europeiske poolen for sivil vern. Opprettinga av rescEU betyr at EU skal ha ein eigen reserve med ressursar som vil kunne bistå medlemslanda ved katastrofar. I tillegg vil ein gjere det enklare å melde inn og nyttiggjere seg av kapasitetar som ligg i den europeiske poolen, ved å dekke fleire utgifter enn i dag og ikkje minst forenkle dei administrative prosedyrane. Forslaget til forordning får konsekvensar for Noreg gjennom at vi deltek i EUs ordning for sivil beredskap (tidlegare «samordningsmekanismen»).

### *Strategiar og tiltak*

Eit betre samarbeid med nære allierte og partnerar blir stadig viktigare. Regjeringa legg derfor vekt på at Noreg bidrar til å vidareutvikle og styrke vårt gode samarbeid med partnerlanda i Norden innanfor samarbeidet med NATO.

Det kan vere krevjande å avdekke om ei hending som rammar ein kritisk samfunnsfunksjon, er ei planlagd handling som ledd i ein militær operasjon, ei kriminell handling eller ein systemfeil. Arbeidet med hybride utfordringar vil auke i omfang og vil krevje betre koordinering både internt, interdepartementalt og internasjonalt. Dette inneber at dei som skal sikre samfunnet og ha tilstrekkeleg beredskap for å møte det endra trusselbiletet, må få verkemidla og føresetnadene dei treng for å løyse oppdraget. Eit viktig bidrag frå norsk side vil i den samanheng vere å bidra aktivt til European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats for å styrke samarbeidet mellom nære samarbeidspartnarar nasjonalt og internasjonalt.

Frå norsk side er det viktig å få klarleik i kva for konsekvensar det har at ein no opprettar rescEU med ressursar som blir disponerte av EU, medrekna korleis Noreg eventuelt kan nyttiggjere seg av desse. Vidare er det viktig å få ei forsikring om at dette ikkje i realiteten vil innebere at enkeltland kan byggje ned eigen beredskap og berre lene seg på EUs kapasitetar. Det er vidare viktig å få klarleik i dei økonomiske konsekvensane forslaget har for Noreg.

### 3.2.6 Totalforsvarsprogrammet

Totalforsvarskonseptet omfattar gjensidig støtte og samarbeid mellom sivil og militær side for å førebyggje, planleggje for og handtere kriser, væpna konflikt og krig. Sidan den kalde krigen tok slutt, har merksemda og behovet vore retta mot Forsvarets moglegheit til å hjelpe det sivile samfunnet ved kriser. Grunna tryggleikspolitiske endringar og fordi det i lang tid ikkje har vore høgt prioritert, er det behov for å fornye og styrke sivile myndigheiter og det sivile samfunnets støtte til Forsvaret. Òg endringar i trussel- og sårbarheitsbiletet dei siste åra har utfordra den sivile og militære beredskapen og krisehandterings-evna.

Regjeringa etablerte på denne bakgrunnen i 2016 eit program for å vidareutvikle totalforsvaret og auke motstandsdyktigheita i samfunnskritiske funksjonar. Justis- og beredskapsdepartementet eig programmet, og det er leidd av ei styringsgruppe.

NATO har vedteke sju grunnleggjande forventningar til medlemslandas evne til motstand i funksjonar som er kritiske for samfunnet. Desse er tekne inn som eige prosjekt med prosjektansvarleg departement i programmet. Mål for programmet er:

- å utvikle vidare totalforsvaret som er tilpassa nye utfordringar, rammevilkår og føresetnader
- å auke samfunnets evne til motstand innanfor dei samfunnskritiske funksjonane innanfor ramane av NATOs grunnleggjande forventningar

Innanfor rammene av den første målsetjinga i programmet er det etablert eit prosjekt for å vidareutvikle støtta til Forsvaret i dei sivile myndigheitene og det sivile samfunnet. Prosjektet omfattar sivil bistand til Forsvarets planarbeid og etablering av planar for sivil støtte til Forsvaret. Samarbeids- og beredskapsorgan skal tilpassast utfordringar i samband med tryggleikspolitiske kriser og væpna konflikt.

### Resultat

Noreg deltok i NATO-øvinga Trident Javelin hausten 2017. Formålet med øvinga frå sivil side var å betre evna norske sivile myndigheiter har til å samhandle og samverke med Forsvaret, og å bidra til å auke forståinga av roller og ansvar mellom Forsvaret og dei sivile aktørane. Øvinga avdekte utfordringar knytte til samhandlinga mellom sivil og militær side, bl.a. gjennom kommunikasjonsløyseringar. Vidare avdekte øvinga at manglande deltaking på ulike nivå hadde konsekvensar for utbyttet av øvinga for dei andre deltakarane. På same tid har øvinga bidratt til betre kunnskap og forståing om rolla, ansvaret og myndigheita til kvarandre, at god planlegging gir godt øvingsutbytte, og at tidleg samhandling mellom sivil og militær side var avgjerande for eit godt resultat.

### Strategiar og tiltak

Noreg er vertsnasjon når NATO-øvinga Trident Juncture 2018 blir halden hausten 2018. Her skal NATO øve evna til kollektivt forsvar, og det gir Noreg eit godt høve til å øve totalforsvaret. Om lag tretti nasjonar deltek. Øvinga omfattar om lag 45 000 NATO-personell, 130 fly og 60 fartøy og finn stad hausten 2018 frå august til desember.

Prosjektet omfattar òg å leggje til rette for den sivile deltakinga i NATO-øvingane Trident Javelin 2017 og Trident Juncture 2018. Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap vart utpeika til å planleggje for sivil deltaking i øvingane.

Nasjonalt øver dei sivile og militære delane av totalforsvaret. Dei skal samhandle og samverke for å handtere ein kollektiv forsvarssituasjon i

Noreg. Sivile totalforsvarsaktørar skal understøtte Forsvaret i å vareta vertslandsstøtta til dei allierte styrkane frå NATO og sikre tilstrekkeleg informasjon og «kommunikasjon med innbyggjarane, myndigheiter og private verksemder. For å oppnå målsetjinga om eit modernisert totalforsvar er det òg behov for å identifisere avvik mellom Forsvarets behov og kapasiteten i det sivile samfunnet. Prosjektet skal ta opp problemstillingar knytte til uklarleikar mellom sektorane på sivil side og sikre ei felles forståing for ansvar, roller og kapasitet.

Programmet består vidare av ytterlegare ni prosjekt som skal styrke samfunnets evne til motstand i samfunnskritiske funksjonar og oppfylle NATOs sju grunnleggjande forventningar (andre målsetjing i programmet). Prosjekta blir leidde av det departement som har ansvaret. Det er allereie mykje arbeid på gang i sektorane for å auke samfunnets evne til motstand i samfunnskritiske funksjonar, og programmet må sjåast i samheng med pågåande og relevant arbeid i departementa og sektorane. Programmet er planlagt å vere ferdig i 2020.

### 3.3 Styrke samhandling i beredskap og krisehandtering

#### 3.3.1 Øvingar, planverk og samhandlingsforum

*Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet* (samfunnstryggleiksinstruks) av 1. september 2017 stiller krav til departementas arbeid med samfunnstryggleik. I instruksjonen står det at:

- planverk for handtering av uønskte hendingar skal utviklast og vedlikehaldast
- hendingar og øvingar skal evaluerast
- funn og læringspunkt skal følgjast opp gjennom ei leiingsforankra vurdering og ein tiltaksplan
- oppfølginga ikkje skal reknast som avslutta før alle punkta i tiltaksplanen er tilfredsstillande følgde opp

#### *Øvingar*

Øvingar er eit viktig verkemiddel for å auke krisehandteringskompetansen og styrke samarbeidet med andre aktørar. I eit stadig meir kompleks samfunn der aktørane blir meir avhengige av kvarandre, er behovet for samvirke større. Øvingar er eit viktig verkemiddel for å styrke samvirket internt i og mellom departement og sektorar.

Justis- og beredskapsdepartementet sine prioriterte øvingar for 2018 er politiets øving Nordlys,

som er omtalt under programkategori 06.40, og NATOs øving Trident Juncture, som er omtalt under pkt. 3.2.6 om totalforsvarsprogrammet. Ei anna prioritert øving i 2019 er NATO si Crisis Management Exercise, CMX 19. Øvinga har som formål å øve konsultasjons- og avgjerdsprosessar i alliansen og prosedyrar knytte til dei graderte beredskapsplanverka i alliansen og nasjonane. CMX-øvingane utfordrar medlemslanda i NATO på tryggleikspolitiske problemstillingar, og Noreg vil få ei sentral rolle i gjennomføringa av øvinga i 2019 på både sivil og militær side.

#### *Samhandlingsforum*

Justis- og beredskapsdepartementet deltek i fleire forum der øvingar og styrkt samvirke er hovudtema. Øvingsforum for justissektoren, øvingsforum for departementa og nasjonalt øvings- og evalueringsforum møtest fleire gonger årleg. Nasjonalt øvings- og evalueringsforum har deltaking frå regionale og sentrale beredskapsaktørar. Forumet har til formål å leggje til rette for deling av beste praksis for korleis øvingar og evalueringar kan bidra til forbetring og læring. Øvingsforum for departementa har som formål å samkøyre og utnytte øvingsaktiviteten i departementet og sektoren deira. Øvingsforum for justissektoren er i 2018 utvida med deltaking frå Politiets tryggingsteneste, Nasjonalt tryggingssystem og hovudredningssentralane. Frå tidlegare deltek Justis- og beredskapsdepartementet, Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap og Politidirektoratet. Dei ulike foruma for øvingar sikrar kompetanseheving, erfaringsutveksling og styrkt samvirke mellom fleire nivå og på tvers av sektorar.

I tillegg til foruma for øvingar vart det i 2015 oppretta eit forum for leiarar og medarbeidarar i sentrale situasjons- og operasjonssenter (SITOPS-forum) Det er òg starta eit forum for krisehandtering i justissektoren. Felles for desse arenaene er erfaringsutveksling og styrkt kommunikasjon og samvirke internt i og på tvers av sektorar.

#### *Nasjonalt beredskapssystem*

Beredskapssystem og planverk må vere oppdaterte og godt kjende i organisasjonane som skal nytte dei. *Sivilt beredskapssystem* (SBS) og *Beredskapssystem for forsvarssektoren* (BFF) utgjer *Nasjonalt beredskapssystem* (NBS). NBS er bygd opp etter same struktur som NATOs krisehandteringssystem, av omsyn til samordna oppdatering og bruk. Nasjonalt beredskapssystem blir revurdert årleg. Tiltak for å heve kompetansen blir

gjennomførte for å sikre effektiv bruk under hendingar.

Beredskapssystemet er bygd opp slik at etatar og verksemdar skal ha underliggjande planverk som skildrar kva den enkelte etat og verksemd skal gjere, basert på intensjonen i tiltaka i beredskapssystemet. Det enkelte departementet har ansvar for at underliggjande planar blir utarbeidde i eigen sektor. Etter fleire omfattande revisjonar av beredskapssystemet er arbeidet med det underliggjande planverket godt i gang. Nokre organisasjonar utarbeider nytt planverk, mens andre vidareutviklar eksisterande planverk.

### Resultat

Det er viktig for effekten av øvingar at dei involverer fleire forvaltningsnivå og sektorar. Over halvparten av departementa rapporterer no at dei har gjennomført øvingar der dei har involvert heile sektoren.

Justis- og beredskapsdepartementet har på bakgrunn av *Årsrapport øvelser 2017*, som er utarbeidd av øvingsforum for justissektoren, utarbeidd ein oppfølgingsplan som er leiारforankra. Planen er utarbeidd på bakgrunn av funn i evalueringar etter øvingar. Oppfølgings- og tiltaksplanen blir ikkje rekna som avslutta før alle punkta er tilfredsstillande følgde opp. Oppfølgingsplanen er presentert for Øvingsforum for departementa som grunnlag for å utarbeide oppfølgingsplan i eige departement. Direktoratet for samfunnsstryggleik og beredskap gav våren 2018 ut eit metodehefte for evaluering av øvingar. Dette metodeheftet er ein del av DSBs rettleingsmateriell om øvingar. Rettleiaren består av ei grunnbok og fleire metodehefte. Formålet med dette metodeheftet er å synleggjere korleis ein gjennomfører ei best mogleg evaluering.

### Utfordringar og tiltak

Det er framleis potensial for at fleire departement deltek i øvingar med medverknad frå eigne underliggjande etatar og andre sektorar. Øvingane kan nyttast til å styrke kommunikasjonen og samvirket mellom aktørane ved krisehandtering. Justis- og beredskapsdepartementet har i øvingsforum for departementa lagt til rette for å diskutere departementsøvingar generelt med vekt på innhald og kvalitet og kva departementa har behov for å øve på. Justis- og beredskapsdepartementet vil vidareutvikle forumet for kompetanseheving innan arbeidet med øvingar og å saman leggje til rette for å planleggje øvingar i eit lengre perspektiv enn

berre for det kommande året, som til no har vore praksis.

I det systematiske arbeidet med øvingar, som samfunnsstryggleiksinstruksjonen omtaler, ligg det at øvingane skal evaluerast og læringspunkta skal følgjast opp. Øvingsforum for justissektoren tilrår å ta inn lærings- og oppfølgingspunkta i både budsjettplanar, verksemdsplanar og langsiktige planar for øvingsverksemd. Ved å setje eit ansvar for oppfølging av lærings- og oppfølgingspunkta bidrar etatane og avdelingane med å sikre at punkta blir vurderte i det heilskaplege biletet for verksemda, og at endringane blir vurderte på lik linje med andre oppgåver og prioriteringar.

### 3.3.2 Tilsyn med departementa

#### Resultat

Tilsyn med departementas arbeid med samfunnsstryggleik er eit sentralt verkemiddel i Justis- og beredskapsdepartementets utøving av samordningsrolla, og har bidratt til å styrke samfunnsstryggleiksarbeidet over tid. Tilsyna blir gjennomførte av DSB på vegner av Justis- og beredskapsdepartementet. Helse- og omsorgsdepartementet har ansvar for å føra tilsyn med Justis- og beredskapsdepartementet.

Regjeringa har vore orientert om resultat og oppfølging av kvart enkelt tilsyn. Alle tilsynsrapportar er offentlege ved innsyn, og tilsyna blir avslutta når alle brot på krav og vesentlege forbedringspunkt er lukka.

Det er ført tilsyn med alle departementa i tredje tilsynsrunde i perioden 2011–2018. Departementa jobbar i hovudsak godt med samfunnsstryggleik. I mange sektorar er t.d. samfunnsstryggleik eit tydelegare og meir integrert tema i etatsstyringa enn tidlegare. I fleire departement blir òg samfunnsstryggleik vigd meir merksemd på leiarnivå, og arbeidet er styrkt. Alle brot på krava er lukka, og det siste tilsynet vart avslutta våren 2018.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Forsvarets forskingsinstitutt (FFI) har evaluert den siste tilsynsrunden. Funn og forslag til forbedringar frå evalueringa er søkt tekne omsyn til i ny samfunnsstryggleiksinstruks, og blir òg lagde til grunn for vidare utvikling av tilsynsordninga.

#### Utfordringar

Målretta og systematisk arbeid med samfunnsstryggleik må oppretthaldast for å bidra til god samheng mellom manglar som blir avdekte, og aktivitetane som blir gjennomførte. Sjølv om

departementa i hovudsak jobbar godt med samfunnstryggleik, viser funn i siste tilsynsrunde at systematikken i arbeidet framleis bør styrkast. Dette gjeld bl.a. oversikt over risiko og sårbarheit, og arbeid med planverk og øvingar.

### Tiltak

I 2019 vil det bli sett i gang tilsyn med departementa basert på ny tilsynsordning, jf. samfunnsstryggleiksinstruksen av 1. januar 2017. Den nye tilsynsordninga opnar for meir spissa og avgrensa tilsyn basert på risiko og viktighet. Det kan først tilsyn med utgangspunkt i eitt eller eit fåtal av krava som blir stilte i den nye instruksen til departementa. I tilsynet vil det bl.a. bli lagt vekt på tverrsektorielle utfordringar og kritiske samfunnsfunksjonar. Heimelen til breitt innretta tilsyn er halden på og vil bli nytta ved behov. Praksisen med «brot på krav» er instruksfesta.

### 3.3.3 Redningshelikopter

Justis- og beredskapsdepartementet har fag- og budsjettansvar for den offentlege redningshelikoptertenesta. Det er inngått kontrakt for kjøp av 16 nye redningshelikopter til erstatning for dagens Sea King-redningshelikopter under leing av Justis- og beredskapsdepartementet og i samarbeid med Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Forsvaret skal halde fram som operatør av dei nye redningshelikoptera.

### Resultat

Regjeringa signerte i desember 2013 kontrakt med AgustaWestland (no Leonardo SPA) om levering av 16 nye redningshelikopter med opsjon på ytterlegare seks helikopter av typen AW101. Avtalen omfattar tilhøyrande reservedelar og utstyr pluss opplæring og hjelpemiddel til trening. Stortinget vedtok i juni 2015 ei redusert kostnadsramme for kjøpet, jf. Prop. 101 S (2014–2015) *Endringer i statsbudsjettet 2015 under Justis- og beredskapsdepartementet (reduisert kostnadsramme for anskaffelse av nye redningshelikoptre mv.)* og Innst. 267 S (2014–2015).

Dei første helikoptera har kome til Noreg, og skal gjennom eit program for innføring i Forsvaret før dei blir sett i drift. Tidlegare har det blitt lagt til grunn at dei første helikoptera settes i drift første halvår 2019 og at alle dei nye redningshelikoptera er planlagt å være i drift i løpet av første halvår 2021, jf. Prop. 85 S (2017–2018) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018 og*

Innst. 400 S (2017–2018). Tidspunkt for driftssetting er til vurdering. Justis- og beredskapsdepartementet vil kome tilbake til saka på eigna måte. Utfordringar knytte til produksjon og sertifisering pluss behov for meir tid til førebuing av innføringsprogrammet har ført til at arbeidet har blitt forseinka. Dette kjem bl.a. av ulukka der eit redningshelikopter velta på Sola i november 2017.

Justis- og beredskapsdepartementet har gått til innkjøp av mellombels sivil redningshelikopterkapasitet på Florø-basen, som starta opp i 2017. Dette vart gjort for at Forsvaret skal kunne frigjere ressursar til å kunne handtere programmet for innføring. Forsvaret skal vere operatør på Florø-basen når nye redningshelikopter er fasa inn der.

Det er sett i gang eit eige program for vedlikehald og modifisering av dagens Sea King-helikopterflåte for å sikre forsvarleg beredskap og drift i åra fram til dei nye redningshelikoptera er innførte.

### Utfordringar, strategiar og tiltak

Nye redningshelikopter gir behov for bygningsmessige tilpassingar på redningshelikopterbasane og utbetringar av landingsplassane ved sjukehusa som dagens redningshelikopter bruker, jf. Prop. 146 S (2010–2011) *Anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. i perioden 2013–2020* og Innst. 82 S (2011–2012). Arbeidet med dette er i gang.

Leverandøren av dei nye redningshelikoptera var i 2010 sett i samband med ei mogleg korrupsjonssak knytt til leveranse av helikopter til indiske styresmakter. Saka har vore behandla i fleire instansar i det italienske rettssystemet, og dei to tidlegare leiarane er i siste domstolsbehandling frikjende for korrupsjon. Departementet følgjer opp arbeidet til leverandøren knytt til intern kontroll og tek dette jamleg opp i møte som blir haldne med leverandøren.

Den høge alderen på Sea King-maskinene fører til behov for meir vedlikehald og ein utfordrande driftssituasjon. Sea King utgjer likevel framleis ein god redningshelikopterberedskap, og det blir lagt opp til at denne skal utgjere hovudkapasiteten fram til dei nye redningshelikoptera er innførte.

Forsvaret har svært god kompetanse på å operere Sea King-helikopter. Denne erfaringa har dei bygd opp gjennom ein periode på meir enn 45 år. Det vil ta noko tid å komme opp på eit tilsvarande nivå når dei nye redningshelikoptera blir sette i drift.

Dei nye helikoptera vil ha langt betre rekkjevidd, større hastighet og betre evne til å operere i

dårleg vêr enn dagens Sea King-helikopter. Dei nye redningshelikoptera vil gi meir tryggleik for folk på sjøen, langs kysten og i avsidesliggjande område over heile landet.

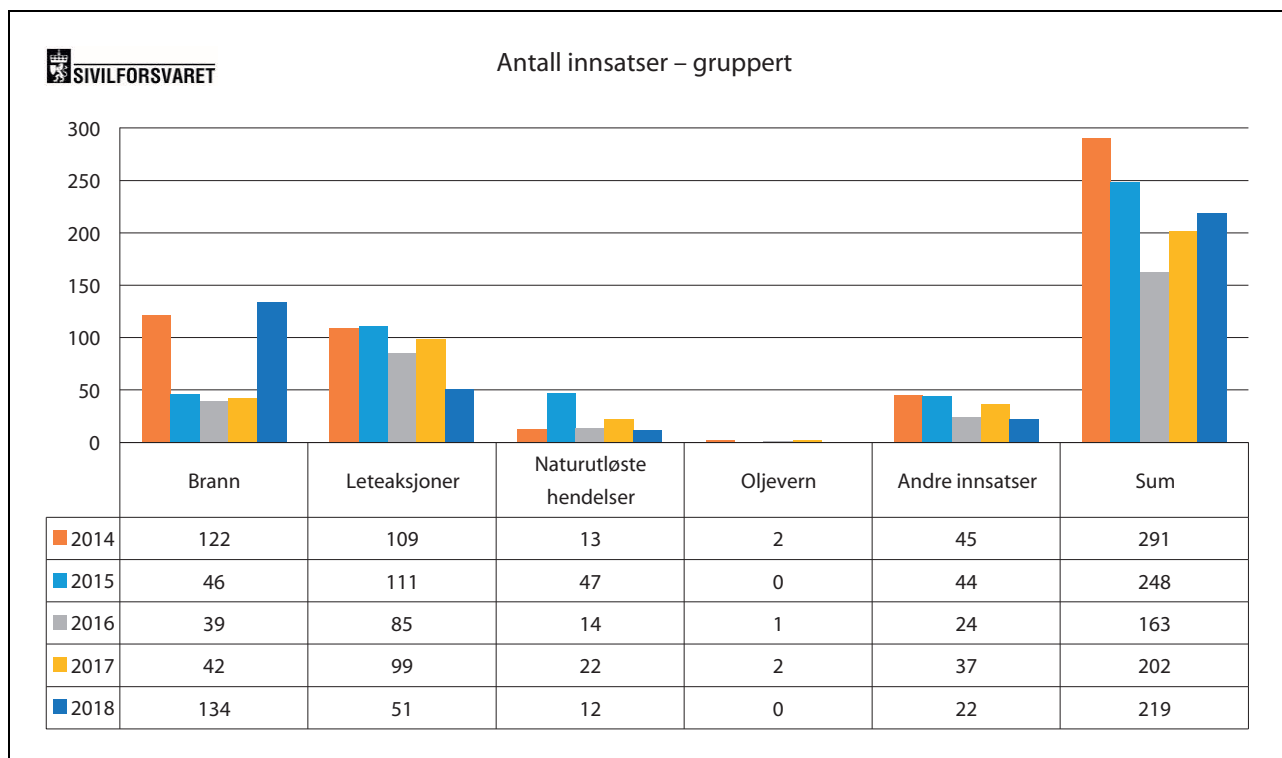
### 3.3.4 Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er ein del av totalforsvaret og har som primær oppgåve å verne sivilbefolkninga i krig. Sivilforsvaret er verna etter Genèvekonvensjonane. Etaten er òg statens forsterkningsressurs og gir støtte til nød- og beredskapsstatane i heile krisespekteret. Sivilforsvaret driv landsomfattande varslingssteneste, inngår i atomulukkeberedskapen og hjelper til ved katastrofar internasjonalt. Sivilforsvaret er organisert med tjuë distrikt og eitt kompetansesenter. Sivilforsvaret har som

beredskapsressurs og samvirkepart eit ansvar for å bidra til styrkt samvirke. Samvirke er eit av grunnprinsippa i norsk samfunnstryggleiksarbeid. Sivilforsvaret har blitt bygd opp til ein styrke på 8 000 tenestepliktige menn og kvinner.

Stortinget fastset varigheita på tenestetida for tenestepliktige i Sivilforsvaret. Tenestetida i Sivilforsvaret skal årleg stadfestast i Prop. 1 S. Justis- og beredskapsdepartementet vidarefører i 2019 dagens nivå<sup>3</sup>. Dette inneber årleg utdanning med ei varigheit på inntil fem veker, med maksimalt tre veker samanhengande tenestetid. Årleg øvingstid er på maksimalt fem dagar. Samla tenestetid for eit mannskap kan utgjere totalt 19 md.

<sup>3</sup> jf. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelseslova) § 7 fjerde ledd*



Figur 2.18 Innsatsane til Sivilforsvaret fordelte etter hendingar

Kjelde: DSB

### Resultat

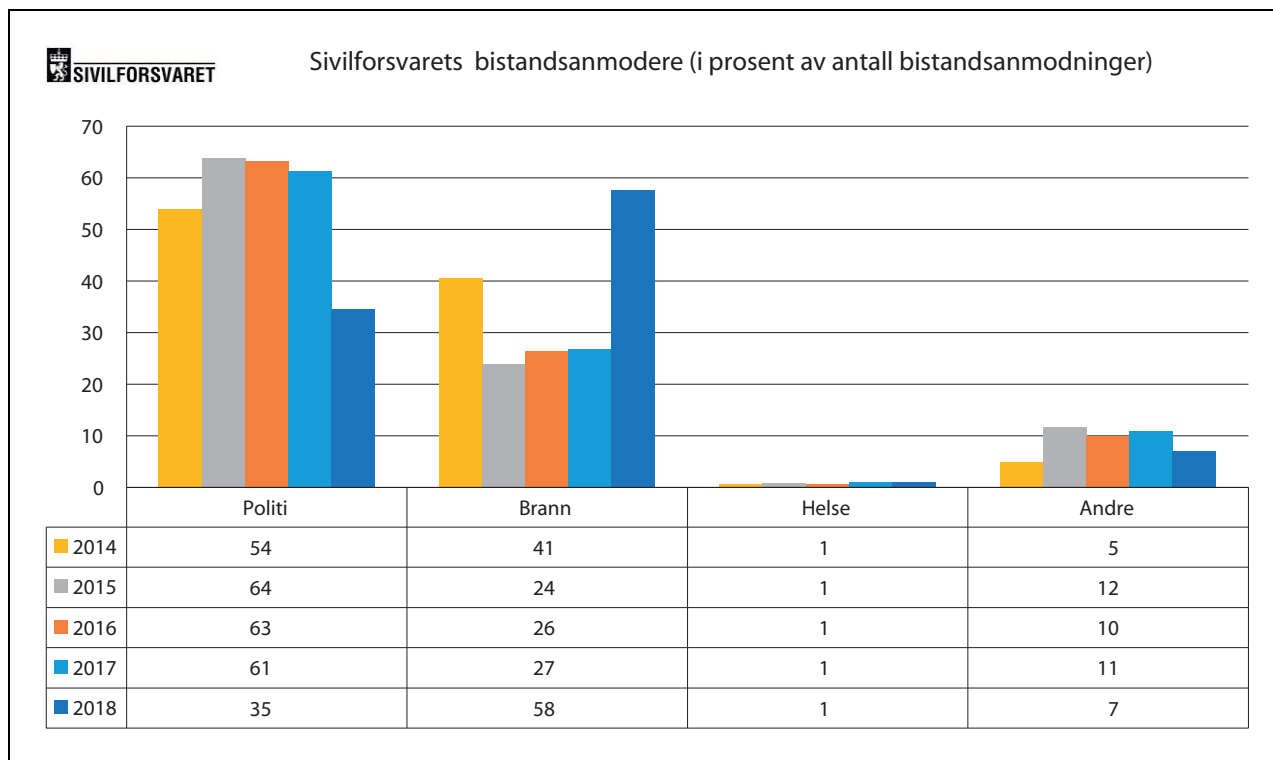
Per august 2018 er det gitt bistand ved totalt 219 hendingar. Sivilforsvaret hatt totalt 5 568 personar i innsats i nær 80 000 timar. Dette er 16 000 timar meir enn totalt i rekordåret 2014 (67 180 timar fordelt på 291 hendingar). Totalt i 2017 var det 45 148 timar fordelt på 202 hendingar. Den tørre våren og sommaren i 2018 førte med seg den mest krevjande skogbrannsesongen nokosinne. I

juli deltok Sivilforsvaret i 98 innsatsar med 3 000 personar i 54 000 timar. Til samanlikning er årsgjennomsnittet for perioden 2010–2017 42 000 timar. Nasjonal koordinering av Sivilforsvarets mannskap og materiell medverka til god utnytting av Sivilforsvarets totale kapasitetar gjennom bl.a. flytting av mannskap og materiell til der behovet var størst. Dette saman med eit svært godt samarbeid mellom Sivilforsvaret, skogbrannhelikopterstøtte, brann- og redningsvesen, kommunar,

lokale bønder og andre frivillige viser kva det er mogleg å handtere ved å løfte i lag.

Innsatsnivået til Sivilforsvaret varierer etter dei hendingane som skjer, og førespurnader som kjem som ein konsekvens av hendingane. Derfor varierer innsatsmengda slik det er illustrert i grafen.

Sivilforsvaret hjelper til ved handtering av store nedbørmengder, flaum og uvêr, sløkking av skogbrann ved tørt vêr og i tillegg førebyggjande beredskap etter førespurnad frå bl.a. fylkesmannen ved t.d. varsla storm og uvêr.



Figur 2.19 Innsatsane til Sivilforsvaret fordelt etter kven som bad om bistand

Kjelde: DSB

Sivilforsvaret har 1 239 operative varslingsanlegg til bruk til varsling av befolkninga. Det blir gjennomført to varslingsprøver i året, og ved varslingsprøva i januar 2018 var 95 pst. av anlegga operative, mot 87 pst. året før. Utskifting til nye lydberarar saman med gjennomgang av alle anlegg gav ein auke i operative anlegg i 2018.

### Utfordringar

Sårbarheits- og beredskapsutfordringane i samfunnet er i kontinuerleg endring. Dette medfører endringar i samfunnsoppdraget til Sivilforsvaret og ei aukande mengd hendingar der Sivilforsvaret er i innsats. Dette er spesielt knytt til ekstremvêr med påfølgjande flaum, skogbrann og andre uønskte hendingar. Òg endringar i den tryggleikspolitiske situasjonen og nye utfordringar som følgje av migrasjon har medført nye oppgåver for

Sivilforsvaret. Erfaringane viser at samfunnet har behov for ein operativ ressurs med organiserte, godt utrusta og trente avdelingar som kan hjelpe ved eit breitt spekter av hendingar. Kapasitetane til Sivilforsvaret og leveransar innan forsterkning, samvirke og internasjonal bistand er relevante og etterspurde.

Sivilforsvaret har gjennomført ei kartlegging av kompetansen til dei tenesteplyktige på enkeltmannsnivå innanfor utvalde sivilforsvarsferdigheiter. Kartlegginga vart gjennomført i form av både teoretiske og praktiske prøver. Resultatet viste eit lågt kompetansenivå og stadfesta at dagens øvingsnivå ikkje er tilstrekkeleg for å oppretthalde kompetanse frå grunnkurs.

For å kunne oppretthalde styrken på 8 000 er det nødvendig med årleg rekruttering med påfølgjande grunnkurs. Sivilforsvaret har ikkje ei tilstrekkeleg mengd befal i avdelingane sine, og ei



nødvendig prioritering av befal medfører ein reduksjon i mengda tenestepliktige i grunnutdanning. Dette kan føre til ein reduksjon av styrken.

Sivilforsvaret har over lang tid opparbeidd eit betydeleg materielletterslep. Utstyret er prega av høg alder og stor slitasje, og materiellsituasjonen er prekær på fleire område.

For å avbøte noko på dette er det investert 43,5 mill. kroner til nytt utstyr i perioden 2014 til 2018.

### Tiltak

På oppdrag frå Justis- og beredskapsdepartementet sette DSB i verk ein sivilforsvarsstudie som gir tilrådingar om kva for sivilforsvar og sivile verne-tiltak Noreg skal ha i framtida. Studien vart gjennomført som eit prosjekt i DSB og fekk form som ei konseptutgreiing, som har vore på seks månaders høyring. Departementet bad DSB om å samanstill høyringsfråsegnene innan 1. desember 2017 og sende ei tilråding til Justis- og beredskapsdepartementet. Tilrådinga er til behandling i departementet.

For å styrke den operative evna til Sivilforsvaret er det etablert seks mobile forsterkningseiningar (MFE) lokaliserte i Trondheim, Tromsø, Oppland, Bergen, Bodø og Kristiansand i perioden

2016–2018. Regional plassering av nasjonale ressursar gir betre tilgjengelegheit og kortare responstid og styrker lokal beredskap.

På oppdrag frå Justis- og beredskapsdepartementet gjennomfører Sivilforsvaret eit pilotprosjekt for bruk av amfibiekøyretøy. Sluttrapport med evaluering og tilråding skal leverast innan 31. desember 2018.

### 3.3.5 Nød- og beredskapskommunikasjon – Nødnett

Nødnett er det landsdekkande nettet for nød- og beredskapskommunikasjon i Noreg. Nettet gir nød- og beredskapsaktørar tilgang til avlyttings-sikra og effektiv kommunikasjon i grupper.

Nødnett vart bygd ut og teke i bruk i heile landet i 2015 i tråd med planen, jf. Innst. 371 S (2010–2011). Staten, ved Direktoratet for samfunns-tryggleik og beredskap (DSB), eig og forvaltar infrastrukturen i Nødnett. Nødetatane og frivillige organisasjonar har fått dekt førstegongsinvestering i brukarutstyr (kommunikasjonsentral-løysingar og radioterminalar) gjennom Nødnettprosjektet. Eigarskap til og reinvestering i brukarutstyret er brukarane sitt ansvar og er organisert gjennom Helsetenestas driftsorganisasjon for Nødnett HF (HDO HF), Politidirektoratet (POD) og DSB. Dei frivillige organisasjonane eig sitt eige utstyr.

### Resultat

Tabell 2.16 Sentral drifts- og bruksinformasjon om Nødnett

Nøkkeltal	Mai 2013	Juni 2014	Juni 2015	Juni 2016	Juni 2017	Juni 2018
Tal på basestasjonar i drift <sup>1</sup>	255	817	1 933	2 192	2 205	2 214
Tal på radioar som er aktiverte for bruk	9 277	21 057	45 574	51 263	53 660	56 396
Nødnett tilgjengeleg	99,98 pst.	99,96 pst.	99,99 pst.	99,86 pst.	99,92 pst.	99,90 pst.
Tal på samtaler i Nødnett	560 425	707 011	1 316 785	1 498 000	1 491 621	1 382 843
Tal på brukarorganisasjonar	130	263	548	829	939	965

<sup>1</sup> Det kan være fleire basestasjonar på kvar installasjon.

Kjelde: DSB

Nødnett har ein berekna dekningsgrad på 86 pst. av landarealet og nær 100 pst. av befolkninga. Dette er i tråd med Stortingets forventning, jf. Innst. 371 S (2010–2011). Det følgjer av Prop. 100 S (2010–2011), jf. Innst. 371 (2010–2011), at brukarane skal betale for drift av infrastruktur gjennom ei abonnementsordning og utgifter knytte til brukarutstyr, inkludert gjenanskaffing.

Samvirkegrupper og samvirkefunksjonen er ein av dei største gevinstane frå bruk av Nødnett. DSB varetek ein fellesfunksjon for brukarutstyr tilknytt Nødnett. Målet med funksjonen er å bidra til å oppretthalde og vidareutvikle samvirke og effektivitetsgevinstar oppnådd i Nødnett og skal betalas av nødetatane.

Dei tre nødetatane er kjernebrukarane i Nødnett, men Stortinget har lagt til grunn at Nødnett òg skal brukast av andre nød- og beredskapsaktørar, jf. Innst. 371 S (2010–2011). Det er om lag 55 000 brukarar av Nødnett i heile landet. Brei bruk av Nødnett gir høgare samfunnstryggleik og beredskap i heile landet gjennom styrkt samvirke.

Hausten 2016 vart Nødnett og Sveriges nødnett Rakel kopla saman. DSB jobbar no med å kople Nødnett saman med det finske nødnettet Virve. Sammenkoplingane gir bl.a. nødetatane moglegheiter til å kommunisere på tvers av landegrensene når dei hjelper kvarandre i handteringa av ulukker og hendingar.

Gjennom samarbeid med fleire el-selskap har utvalde Nødnett-basestasjonar fått meir nødstraumskapasitet. Samarbeidet kjem både eksisterande og nye brukarar til gode gjennom eit meir robust Nødnett.

### Utfordringar

Nødnett er ein av berebjelkane i Noregs beredskap, og statens kontrakt med leverandøren varer til 2026. Dei som bruker Nødnett, reddar liv, vernar verdiar og gjer samfunnet tryggare. Dei er avhengige av at Nødnett verkar i det daglege og ved kriser. Det er DSBs oppgåve å levere Nødnetttenesta til brukarane og sørge for at dei har eit godt system til kommunikasjon, og å følgje opp at leverandøren leverer drift og vedlikehald av infrastrukturen i tråd med kontrakten. Teknologiu utviklinga og utfordringsbiletet som blir skissert i NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn* med gjensidige avhengnader og digitale sårbarheiter, treffer òg Nødnett.

Klimaendringar kan medføre at ein vil måtte skjærpe krava til robustheit i systema om ein skal kunne halde tilgjengelegheita på same nivå. Veksande nedbørsmengder vil auke faren for flaum og skred. Ein kan heller ikkje sjå bort frå at det oppstår hyppigare og lengre periodar med svikt i kraftforsyninga. Desse forholda kan utløyse behov for å styrke robustheita i systema.

Det vil kunne oppstå behov for forbetring og justering av dekning i Nødnett basert på kartlegging og tilbakemeldingar frå brukarane, sjølv om dekninga i Nødnett generelt sett er god. Erfaringar etter noko tids bruk viser at dekninga blir opplevd som mangelfull i enkelte område. Behova vil òg endre seg i takt med endra føresetnader for brukarane og i samfunnet generelt. Teknologiu utvikling og utvikling i trusselbiletet gjer at behovet for sikre og robuste mobile kommunikasjonsløysingar for nød- og beredskapsaktørar vil auke i åra

som kjem, når det gjeld både tale og data. TETRA-teknologien Nødnett byggjer på, vil i åra framover vere det primære verktøyet for kritisk talekommunikasjon, både i Noreg og i mange andre land i Europa. Datakapasiteten i Nødnett er avgrensa. Derfor er det viktig med samspel mellom Nødnett og kommersielle nett for å dekke behovet aktørane har for meir datakapasitet i åra framover.

I framtida vil nødnettet vere basert på breibandsteknologi og infrastrukturen i dei kommersielle mobilnetta, men nød- og beredskapsetatane sine særlege behov for løysingar med høg grad av tryggleik og robustheit vil krevje involvering, ressursar, investeringar og kompetanse frå statleg side, jf. Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*.

### Tiltak

Det er viktig å oppretthalde god forvaltning av investeringa som er gjord i Nødnett i tråd med kontrakten, slik at infrastruktur, utstyr, kompetanse og høve for ytterlegare samhandling og koordinering ikkje forvitrar. DSB vil gjennom den koordinerande rolla si på samfunnstryggleiksfeltet arbeide for at samvirke- og effektivitetsgevinstane som er oppnådde gjennom innføringa av Nødnett, blir vidareutvikla. Ein må heile tida rette merkemda mot rett bruk av Nødnett. Riktig bruk vil sørge for at kapasiteten i Nødnett blir utnytta på best mogleg vis, og at samhandlinga vil bli vareteken og vidareutvikla. DSB jobbar målretta for å få inn fleire samfunnstryggleiks- og beredskapsaktørar som brukarar i Nødnett og på den måten leggje til rette for styrkt beredskap i heile landet. Fleire brukarar vil òg bidra til høgare inntekter.

Nasjonalt tryggingsorgan (NSM) oppretta i 2017 tilsynssak med dåverande Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK), som no er ein del av DSB. Tilsynet avdekte avvik frå tryggingslova, og DSB fekk frist og leverte innan 1. desember 2017 ein handlingsplan for å lukke avvika til NSM. Justis- og beredskapsdepartementet følgjer opp saka i styringa av DSB. Regjeringa vidarefører arbeidet med forsterka sikring av skjermingsverdige objekt i Nødnett i 2019.

Det er behov for forvaltningsmidlar til Nødnett, primært knytt til tryggleiks-, robustheits- og dekningstiltak. Regjeringa foreslår å løyve 8,8 mill. kroner til slike tiltak.

Staten har kontrakt om drift av dagens Nødnett t.o.m. 2026 og opsjon om mogleg forlenging. Behovet nød- og beredskapsaktørane har for kommunikasjonsverktøy dei kan stole på i alle samanhengar, og for data, vil krevje nye løysingar. Fram-

tidas løysing vil vere basert på kommersielle telenett. Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet vil gjennomføre ei konseptvalutgreiing for å vurdere korleis ei slik løysing kan og bør realiserast. IKT-tryggleikssyn som integritet, konfidensialitet, tilgjengelegheit og særskild funksjonalitet er viktige i dei kommande vurderingane.

### 3.3.6 Redningstenesta

Norsk redningsteneste er ein nasjonal dugnad. Den offentlege koordinerte redningstenesta er omfatta av alle ressursar i landet vårt som er eigna for akutt innsats for å redde liv. Redningstenesta er derfor organisert som eit samvirke mellom ei rekkje offentlege, frivillige og private aktørar, og det er dette samvirket som er grunnlaget for og berebjelken i redningstenesta vår. Alle offentlege organ som har kapasitet, informasjon eller kompetanse som er eigna for redningsformål, pliktar å bidra i redningstenesta med tilgjengelege kapasitetar, kompetanse og fullmakter.

Samvirkeprinsippet inneber at alle aktørar har eit sjølvstendig ansvar for å sikre best mogleg samvirke både i det førebyggjande arbeidet og ved redningsaksjonar. Regjeringa har fastsett organisering, roller og ansvar for redningstenesta i Noreg i kgl.res. av 19. juni 2015, *Organisasjonsplan for redningstjenesten*. Justis- og beredskapsdepartementet gir nærmare instruksar, mandat og retningslinjer for utøving av redningstenesta.

Det er utarbeidd ei tilstandsvurdering for redningstenesta. Den står i del III av proposisjonen.

### Frivillige

Dei frivillige organisasjonane utgjør ein viktig del av redningstenesta i Noreg og har medverka over mange år. Medverknaden deira i denne samfunnsviktige tenesta er avgjerande viktig. Organisasjonane viser i praksis at det å redde menneskeliv er ei svært meningsfull oppgåve. Årleg gjer

nærmare 20 000 årsverk ein stor arbeidsinnsats. Dei frivillige er ein ressurs som redningstenesta nyttar seg stadig oftare av, og dei legg ned ein stor innsats. Det var ein auke i innsatsen i åra 2013–2017, og då særleg for landredningsaksjonar. Årsakene til dette er knytte til auka bruk av naturen, bl.a. høge toppar og utsiktspunkt som Trolltunga, Kjærag og Preikestolen. I tillegg til personell bidrar dei med ei rekkje ressursar, som redningsskøyter, mindre fly, terrenggåande transportmiddel, redningshundar m.m.

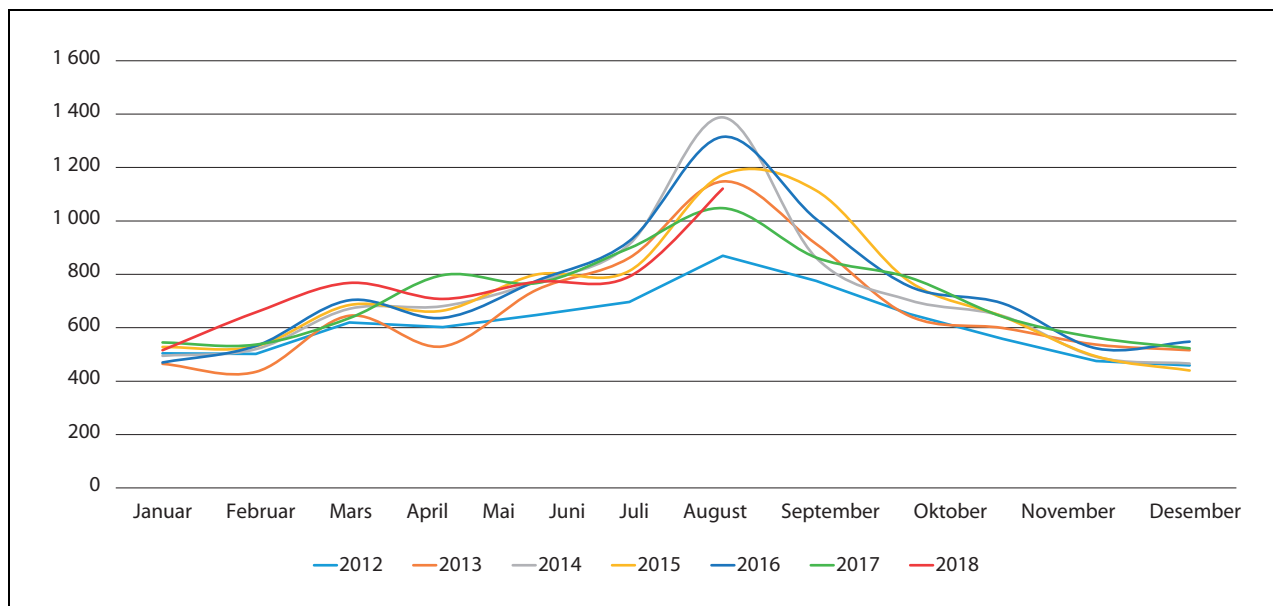
Den frivillige innsatsen er viktig for å nå regjeringas mål om å sørge for ein trygg og påliteleg beredskap for den enkelte i samfunnet. Det er eit ønske om å oppretthalde den gode dugnadsånden som rår blant dei frivillige. I den samanhengen er det eit ønske om å motivere for vidare rekruttering og samstundes halde på den gode kompetansen hos dei frivillige organisasjonane. Staten legg til rette for innsatsen til dei frivillige organisasjonane gjennom årlege økonomiske tilskot og å dekke faktiske utgifter ved søk- eller redningsaksjonar.

HRS og LRS gir uttrykk for at samarbeidet med dei frivillige er godt, og at oppdrag blir løyste på ein profesjonell og tilfredsstillande måte. Dei frivillige bidrar til å skape den tryggleiken samfunnet vårt byggjer på.

Det har vore viktig å få dei frivillige organisasjonane inn i Nødnett. Dei har fått tilført om lag 5 900 terminalar. Dei kan no kommunisere effektivt med alle nødetatar og andre beredskapsaktørar. Staten har dekt kostnadene til innkjøp av terminalar og abonnementsavgifter.

### Resultat

Talet på hendingar er meir enn dobla dei siste ti åra. Per 31. juli 2018 har HRS registrert i alt 5 335 hendingar mot 5 357 hendingar på same tid i 2017. Totalt i 2017 bistod hovudredningssentralane ved 8 639 hendingar.



Figur 2.20 Månadleg fordeling og utvikling av talet på hendingar registrert ved HRS i perioden 2012 – juli 2018

Kjelde: HRS

Norsk redningsteneste ved HRS er òg ein viktig aktør i internasjonal redningsteneste. Sentralane hjelper til ved fleire hundre internasjonale hendingar i året, i tillegg til at dei deltek i internasjonale samarbeidsforum innan søk og redning basert på internasjonale avtalar om dette.

I 2017 har HRS hatt tilsyn på Svalbard og elles vore på erfaringsmøte hos lokale redningssentralar i dei nyoppretta politidistrikta. Tema på møta har vore samvirke, planverk og øvingar i tillegg til prosessen med nye lokale redningssentralar.

I mars 2017 tok HRS i bruk Felles ressursregister (FRR). Felles ressursregister er utvikla av organisasjonen BarentsWatch, som er knytt til Kystverket. Registeret skal sørge for at operative etatar med ansvar for liv, helse, miljø og materielle verdiar hurtig finn dei rette ressursane. Informasjonen frå FRR er avgjerande og kan bidra til å redde liv når det står om minutt i redningsaksjonar til sjøs og på land. I dag er over 5 000 ressursar som kan nyttast i redningsaksjonar, registrerte i Felles ressursregister.

### Tiltak

Regjeringa foreslår å løyve 6,3 mill. kroner til kompensasjon for mva. i samband med at dei frivillige organisasjonane bruker Nødnett.

Justis- og beredskapsdepartementet overtek forvaltninga av tilskot til Redningsselskapet frå Samferdselsdepartementet frå 2019.

Rolla til hovudredningssentralane som pådrivar for vedlikehald og utvikling av samvirket mellom hendingane i redningstenesta er gjord tydeleg i organisasjonsplanen. Det same er rolla til dei tverrsektorielle redningsleingane ved hovudredningssentralane og dei lokale redningssentralane om å medverke til å utvikle den samverkande redningstenesta.

Det er omfattande samvirkeaktivitet på ulike nivå mellom aktørane i redningstenesta. Hovudredningssentralane utøver pådrivaransvaret sitt bl.a. gjennom tilsyn med lokale redningssentralar, å arrangere redningskonferansar og erfaringsseminar, utvikle planverk, delta i øvingar og nasjonale og internasjonale forum som er relevante for redningstenesta.

Ulukker kan skje på tvers av landegrensene, og Noregs ansvarsområde for søk og redning går langt utover norsk territorium. Internasjonalt samarbeid om redningstenesta er derfor viktig for Noreg. Eit døme på dette er samarbeidet innanfor Arktisk råd om søk og redning, spesielt med sikte på ytterlegare operasjonisering av SAR-Arktisavtalen gjennom Arktisk råds arbeidsgruppe Emergency, Prevention, Preparedness and Response (EPPR). Eit heilt nytt døme er EUs program for samfunnstryggleik (Horizon 2020 Secure Societies), som har tildelt 34 mill. kroner til etableringa av ARCSAR (Arctic and North-Atlantic Security and Emergency Preparedness Network), eit nettverk for innovasjon med formål

om å styrke beredskapen i Arktis og Nord-Atlantene. Hovudredningssentralen Nord-Noreg skal leie arbeidet i den femårige prosjektperioden. Formålet er å utvikle ny teknologi og planverk og bidra til styrkt beredskapssamarbeid på tvers av sektorar og landegrensar.

HRS leier òg ei gruppe som har fått i oppgåve å lage handbok for redningstenesta. Ho skal innehalde ei overordna skildring av prinsipp, reglar, roller og ansvar for dei ulike etatane og organisasjonane som er sentrale aktørar i redningstenesta. Planen er at handboka skal vere ferdigstilt i løpet av 2018.

Justis- og beredskapsdepartementet inngjekk i 2000 ein avtale med Telenor AS om levering av maritim nød- og tryggleikskommunikasjon. For 2018 betalte Justis- og beredskapsdepartementet rundt 106 mill. kroner inkl. mva. til Telenor med grunnlag i denne avtalen. Regjeringa ønskjer å sjå nærmare på korleis staten skal innrette tenesta i framtida.

Telenor Kystradio har informert departementet om at dei i perioden 2016–2018 har oppgradert den tekniske infrastrukturen sin. Formålet er å sikre kvaliteten til tenesta. I samband med dette har dei lagt ned kystradiostasjonane i Florø, Tjøme og Vardø. Dei to gjenverande på Sola og i Bodø, som er samlokaliserte med hovudredningssentralane, dekkjer no hele landet.

### 3.4 Betre leiing og styrkt leiingskultur

#### 3.4.1 Leiingsmerksemd og samordning på alle nivå i forvaltninga

Kontinuerleg arbeid med samfunnstryggleik og samhandling i dette arbeidet er noko regjeringa prioriterer høgt. Regjeringa har jamlege beredskapskonferansar. Regjeringas tryggingutval behandlar graderte saker og har hyppige møte. Utfordringar i samfunnstryggleiksarbeidet blir sikra nødvendig merksemd i alle nivå i forvaltninga gjennom aktiv bruk av samhandlingsarenaer på alle nivå.

Det administrative apparatet for sentral krisehandtering er basert på tre hovudelement: Kriserådet, leiardepartementet og Krisestøtteininga (KSE). Kriserådet har fem faste medlemmer: Statsministerens kontor, Utanriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet. Rådet kan om nødvendig utvidast med alle dei andre departementa.

Hovudfunksjonen til Kriserådet er å bidra til sentral krisehandtering gjennom bl.a. å sikre koordinering av tiltak som blir sette i gang av

ulike sektorar, og sjå til at spørsmål som krev politisk avklaring, raskt blir lagde fram for den politiske leiinga i departementa eller for regjeringa.

Det blir gjennomført både faste periodiske møte i Kriserådet og når det er rekna som nødvendig ved kriser og store hendingar. Kriserådet er eit viktig samordningsorgan som skal bidra til god og koordinert saksframstilling til regjeringa og sikre at aktuelle beredskapssaker får nødvendig merksemd og blir handterte.

Justis- og beredskapsdepartementet er fast leiardepartement ved sivile nasjonale kriser med mindre noko anna blir bestemt. Departementets samordningsansvar og ansvar for hovudtyngda av dei sivile rednings- og beredskapsressursane i Noreg gjer at Justis- og beredskapsdepartementet i dei fleste sektorovergripande nasjonale kriser vil spele ei nasjonal rolle.

KSE skal støtte leiardepartementet og Kriserådet i koordineringsfunksjonane deira og er permanent sekretariat for Kriserådet. KSE er forankra organisatorisk i Justis- og beredskapsdepartementet og understøttar òg Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle på samfunnstryggleiksområdet. KSE er fast kontaktpunkt for informasjon til og frå departementa ved ekstraordinære hendingar og kriser. KSE har ansvar for departementets sivile situasjonssenter, som er døgnbemanna som del av regjeringas satsing på samfunnstryggleik. Situasjonssenteret bidrar til at tidskritisk varsling og rapportering blir utført til kvar tid.

Departementas samordningsråd for samfunnstryggleik er eit informasjons- og erfaringsutvekslingsforum mellom departementa. Rådet består av representantar frå alle departementa og Statsministerens kontor.

Fylkesmannen skal samordne samfunnstryggleiksarbeidet i fylket, vareta rolla som pådriver og rettleiar i arbeidet med samfunnstryggleik og dessutan skjøtte ansvaret sitt for krisehandtering ved hendingar. Fylkesmannen gir òg rettleiing til kommunane om samfunnstryggleik og fører tilsyn med at kommunane etterlever den kommunale beredskapsplikta.

### Resultat

Regjeringa er svært bevisst kor viktig det er å vere systematisk i samfunnstryggleiksarbeidet. Ambisjonsnivået i *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (samfunnstryggleiksinstruks), som vart fastsett av Justis- og beredskapsdepartementet 1. september 2017, er høgt. Det pågår eit kontinuerleg arbeid for å sikre god leiing i alle nivå i forvaltninga. God leiing

under hendingar er òg ei prioritert oppgåve i departementet. Det blir derfor organisert kurs i stabsleiing og i krisestab. Òg øvingar er eit verke-middel som blir nytta aktivt.

DSBs kommuneundersøking for 2018 viser at den positive utviklinga i samfunnstryggleiksarbeidet til kommunane held fram. Undersøkinga viser ein markant auke i talet på kommunar som oppfyller krav til kommunal beredskapsplikt, og 82 pst. av kommunane meiner at rettleiinga i samfunnstryggleik frå fylkesmannen er nyttig.

DSB har i april 2018 gitt ut ein ny rettleiar til forskrift om kommunal beredskapsplikt for å legge til rette for betre forståing av krav til og rammer for kommunal beredskapsplikt og heilskapen i kommunens ansvar for samfunnstryggleik med vekt på rolla som lokal samordnar. I arbeidet med rettleiaren har DSB lagt vekt på kva som var grunnlaget for ei kommunal beredskapsplikt, og forholdet mellom kommunal beredskapsplikt og andre beredskapsplikter i kommunen.

#### *Utfordringar og tiltak*

Arbeidet med haldningar, kultur og leiing kan aldri reknast som ferdig og må heile tida fornyast og

utviklast i alle organisasjonar. Nærpolitireforma, ny brannutdanning, felles nødmeldesentralar for politi og brannvesen og omfattande øvingsverksemd er døme på tiltak som vil bidra til å betre samordninga og gi meir effektive tenesteleveransar.

Det er svært viktig at regionalt og lokalt nivå blir involverte i arbeidet med vidareutvikling av totalforsvaret og auka motstandsdyktigheit i samfunnet. Forventingane til handtering i regionar og kommunar ved ei hending som medfører behov for totalforsvaret, vil vere komplekse og krevjande. Derfor er rollene til fylkesmannen og kommunane som samordningsetatar sentrale i dette arbeidet.

Med rettleiar til forskrift om kommunal beredskapsplikt, som skildrar overbygningen for det tverrsektorielle samfunnstryggleiksarbeidet i kommunen, har DSB no utvikla rettleiarar for heile samfunnstryggleikskjeda og metode for ROS-analyse på alle nivå – nasjonalt, regionalt og lokalt. Alle rettleiarane til saman vil bidra til å gjere kommunane i stand til å vareta eit heilskapleg og systematisk samfunnstryggleiksarbeid og gir kommunane gode verkøy for å vareta arbeidet med bl.a. klimatilpassing, både innan førebygging og innan beredskap.

## Kap. 451 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	791 947	757 881	760 355
21	Spesielle driftsutgifter	6 514	7 234	7 407
70	Overføringer til private	8 338	6 509	6 698
	Sum kap. 0451	806 799	771 624	774 460

### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga på posten skal dekke alle ordinære driftsutgifter og investeringar for DSB med underliggjande driftseiningar, medrekna Sivilforsvaret, skular og regionkontor. Drift av avdeling for nød- og beredskapskommunikasjon blir dekt over kap. 456, post 01. Bemanninga utgjorde 520 årsverk per 31. desember 2017 (DFØs definisjon for utrekning av gjennomsnittlege årsverk). Mengda årsverk inkluderer ikkje dei tenestepliktige styrkane til Sivilforsvaret. Større nyskaffingar m.m. blir rekna som driftsrelaterte kostnader og blir dekte under posten.

DSB skal òg dekke kostnadene knytte til auka ambisjonsnivå i samordningsmekanismen til EU, jf. Prop. 93 S (2013–2014) innanfor den foreslåtte løyvinga.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 3,8 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten. Som følge av at politiet skal etablere justisCert (justissektorens responsmiljø for å førebyggje og koordinere hanteringa av alvorlege IKT-hendingar) blir det foreslått å redusere løyvinga med 257 000 kroner mot ein tilsvarande auke av løyvinga under kap. 440, post 01.

Løyvinga er auka med 0,17 mill. kroner som følge av redusert behov for bistand med lønns- og rekneskapstenester frå Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

I løyvinga blir det foreslått 10 mill. kroner til etableringa av fagskule for brann- og redningspersonell ved Noregs brannskule i Tjeldsund kommune i Nordland.

I løyvinga blir det foreslått 13,3 mill. kroner til kjøp av utstyr til Sivilforsvaret. Dette er samme nivå som i 2018.

I 2018 vart det løyvd 17,2 mill. kroner til samlokalisering av oerasjonsentralane til politiet og 110 sentralene til brannvesenet. Som følge av forskyvningar i arbeidet blir posten foreslått auka med 3,8 mill. kroner.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 451, post 01, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3451, post 03 og post 06, jf. forslag til vedtak. Det blir vidare foreslått at posten kan overskridast med inntil 75 pst. av inntektene under kap. 3451, post 40, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 760,4 mill. kroner.

### Post 21 Spesielle driftsutgifter

DSB administrerer skogbrannhelikopterberedskapen i Noreg. Løyvinga på posten dekker kost-

nadene til flytimar. Faste utgifter i denne beredskapen inngår som ein del av løyvinga under kap. 451, post 01. Vidare dekker posten forskningsaktivitetar som er avtalte mellom DSB og SP Fire Research AS.

Stortinget samtykker i at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 kan overskride bevilgningen under kap. 451 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, post 21 Spesielle driftsutgifter med inntil 50 mill. kroner dersom det oppstår en situasjon med ekstraordinært mange skogbranner, og det i den forbindelse er nødvendig med innsats for slokking og beredskap utover det som må påregnes i et normalår, uten opphold og før Kongen kan gi slikt samtykke, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 7,4 mill. kroner.

### Post 70 Overføringer til private

Løyvinga på posten skal dekke tilskot til standardiseringsarbeidet på el-området i Noreg, som blir behandla av Norsk Elektroteknisk Komité. Vidare dekker posten tilskot til Norges Sivilforsvarsforbund, og tilskot til Norsk brannvernforenings førebyggjande arbeid retta mot bustadbrannar.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 6,7 mill. kroner.

## Kap. 3451 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Gebyr	129 587	146 966	150 472
03	Diverse inntekter	31 477	26 126	26 750
06	Refusjoner	22 390	2 173	2 236
40	Salg av eiendom	-285		
	Sum kap. 3451	183 169	175 265	179 458

### Post 01 Gebyr

DSB krev inn avgift til å dekke utgifter for tilsyn retta mot risikofylt verksemd. Avgift blir kravd for førsteleddsomsetning av petroleumsprodukt og løysemiddel, for ilandføring av petroleumsprodukt i røyrleidning frå sjøområde og for førsteleddsomsetning av sprengstoff og krut. Inntektene er

avhengige av omsetnings- og/eller produksjonsnivået frå føregående år. Det blir vidare kravd inn avgift for tilsyn med elektriske anlegg på land, i skip og på flyttbare offshoreinstallasjonar og for tilsyn med elektromedisinsk utstyr ved somatiske sjukehus.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 150,5 mill. kroner.

### Post 03 Diverse inntekter

Løyvinga på posten består av inntekter i samband med kursverksemd ved Noregs brannskule, utleige av Sivilforsvarets anlegg, sal og bortleige av kursplassar og læremateriell m.m. ved skulane. Delar av inntektene kjem frå utnytting av ledig kapasitet ved Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter og anlegg.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 451, post 01, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3451, post 03, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 26,7 mill. kroner.

### Post 06 Refusjoner

Løyvinga på posten består av variable inntekter og refusjonar frå andre verksemdar m.m.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 451, post 01, mot tilsvarende meirinntekt under kap. 3451, post 06, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 2,2 mill. kroner.

### Post 40 Salg av eiendom

Etter omorganiseringa i Sivilforsvaret har det vore eit kontinuerleg arbeid med å avhende sivilforsvarsanlegg. Erfaringane viser at det er vanskeleg å avhende ein del av desse anlegga i den opne marknaden. Det blir derfor foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overdra sivilforsvarsanlegg til ein verdi av inntil 100 000 kroner vederlagsfritt, eller til underpris når det er særlege grunnar til det, jf. forslag til vedtak.

I samband med avhending og stenging av sivilforsvarsanlegg blir det vidare foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 451, post 01, med inntil 75 pst. av inntektene under denne posten, jf. forslag til vedtak. Ved ev. sal i 2019 ønskjer departementet å nettobudsjettere salskostnadene ved sal av faste eigedommar. Det kan vere tilfelle der kostnader til rydding og sikring er større enn salsinntektene og det vil vere ein nettokostnad å avhende anlegget. Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å trekke salskostnader ved sal av faste eigedommar frå salsinntektene før det overskytande beløpet blir inntektsført under kap. 3451, post 40, jf. forslag til vedtak.

## Kap. 452 Sentral krisehåndtering

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	26 857	25 836	26 398
	Sum kap. 0452	26 857	25 836	26 398

### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga på posten skal dekke lønns- og driftsutgifter ved KSE, medrekna husleige og vidareutvikling og vedlikehaldskostnader for teknisk infrastruktur. Løyvinga på posten skal i tillegg dekke utgiftene eininga har i samband med sentral krisehåndtering, medrekna situasjons- og medieovervaking. Løyvinga skal òg dekke KSEs utgifter som sekretariat for Kriserådet. Løyvinga skal dekke drifta av sivilt situasjonssenter 24/7 og drifta av avgjerds- og loggføringsverktøyet KSE-CIM på

gradert plattform. KSE-CIM er hovudverktøyet departementet nyttar ved krisehåndtering. Alle nødvendige plandokument, tiltakskort, varslingslister og rutinar pluss instruksverk blir haldne oppdaterte og er elektronisk tilgjengelege i systemet.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 0,13 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 26,4 mill. kroner.



**Kap. 453 Sivil klareringsmyndighet**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	8 538	31 722	31 927
	Sum kap. 0453	8 538	31 722	31 927

**Post 01 Driftsutgifter**

Løyvinga på posten dekker kostnader til drift av den nye sivile klareringsmyndigheita, medrekna bl.a. lønns- og andre personalkostnader i tillegg til kostnader til leige av lokale i Moss og drift av IKT-løysingar.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 0,16 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten. Som følge av at politiet skal etablere justisCert (justis-sektorens responsmiljø for å førebygge og koor-

dinere hanteringa av alvorlege IKT-hendingar) blir det foreslått å redusere løyvinga med 11 000 kroner mot ein tilsvarende auke av løyvinga under kap. 440, post 01.

Som følge av at Direktoratet for økonomistyring (DFØ) overtek hanteringa av lønns- og rekneskapstenester for Sivil klareringsmyndighet blir det foreslått å redusere løyvinga med 0,5 mill. kroner.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 31,9 mill. kroner.

**Kap. 454 Redningshelikoptertjenesten**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	691 919	687 887	690 652
45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i>	805 781	2 513 208	3 094 510
	Sum kap. 0454	1 497 700	3 201 095	3 785 162

**Post 01 Driftsutgifter**

Løyvinga på posten dekker kostnader til drift av den offentlege redningshelikoptertenesta og prosjektet for kjøp av nye redningshelikopter i tillegg til ressursar knytte til oppfølging av prosjektet. Løyvinga inkluderer vidare ein tiltaksplan for dagens Sea King-redningshelikopterflåte, som skal bidra til å oppretthalde drift og god beredskap fram til dei nye redningshelikoptera er tekne i bruk.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 3,4 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

Løyvinga blir foreslått auka med 6,1 mill. kroner i samband med at talet på besetningar i redningshelikoptertenesta er auka med to frå og med andre halvår 2018, jf. Prop. 1 S (2017–2018).

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 17,6 mill. kroner i tråd med gjeldande program for vedlikehald og modifisering av dagens Sea King-helikopterflåte. Det er ein planlagd reduksjon, der behovet for ressursar varierer frå år til år. Det er foreslått ei ramme på 58,9 mill. kroner til gjennomføring av tiltak i 2019.

Løyvinga blir foreslått auka med 2,2 mill. kroner til prosjektet for kjøp av nye redningshelikopter.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 454, post 01, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3454, post 01, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 690,7 mill. kroner.

### Post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres

Løyvinga på posten dekker investeringar knytte til kjøp av nye redningshelikopter.

I regjeringas forslag til budsjett for 2019 er det sett av 3 094,5 mill. kroner til utbetalingar knytte

til investeringar ved kjøp av nye redningshelikopter og nødvendige tiltak for tilrettelegging av infrastruktur.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 3 094,5 mill. kroner.

## Kap. 3454 Redningshelikoptertjenesten

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Refusjoner	25 197	25 877	26 627
	Sum kap. 3454	25 197	25 877	26 627

### Post 01 Refusjoner

Løyvinga på posten dekker refusjonar frå Helse- og omsorgsdepartementet som kjøper ambulansetimar i redningshelikoptertenesta frå Justis- og beredskapsdepartementet. Refusjonen blir ført på

kap. 3454, post 01 Refusjonar. Det blir foreslått å gi fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 454, post 01, mot tilsvarende meirinntekt under kap. 3454, post 01, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 26,6 mill. kroner.

## Kap. 455 Redningstjenesten

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	101 895	103 978	109 258
21	Spesielle driftsutgifter	29 575	27 545	28 202
45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres	4 530	8 717	5 926
71	Tilskudd til frivillige organisasjoner i redningstjenesten	46 353	47 652	55 334
72	Tilskudd til nød- og sikkerhetstjenesten	104 053	109 536	112 713
73	Tilskudd til Redningsselskapet			103 612
	Sum kap. 0455	286 406	297 428	415 045

### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga på posten dekker kostnader ved sentrale element ved redningstenesta, medrekna HRS. Bemanninga ved HRS utgjorde 48 årsverk per 31. desember 2017.

Løyvinga på posten inkluderer utgifter i samband med det internasjonale satellittbaserte nødpeilesystemet COSPAS-SARSAT og til Justis- og beredskapsdepartementets nasjonale og internasjonale forplikting og engasjement innan redningstenesta.

Det blir foreslått å auke løyvinga på kap. 455, post 01, med 3 mill. kroner mot ein tilsvarende reduksjon av løyvinga på kap. 455, post 45. Endringa gjeld overgang frå investering til drift knytt til Nødnett.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 0,5 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten. Som følge av at politiet skal etablere justisCert (justissektorens responsmiljø for å førebyggje og koordinere hanteringa av alvorlege IKT-hendingar) blir det foreslått å redusere løyvinga med 37 000 kroner mot ein tilsvarende auke av løyvinga under kap. 440, post 01.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 455, post 01, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3455, post 01, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 109,3 mill. kroner.

### **Post 21 Spesielle driftsutgifter**

Løyvinga på posten omfattar utgifter til å engasjere private selskap, t.d. helikopterselskap, og frivillige redningsorganisasjonar i konkrete redningstilfelle, refusjon til frivillige hjelparar for innsats i redningstenesta, forbruk og erstatning av tapt materiell m.m. Forbruket på posten er vanskeleg å berekne, sidan utgiftene varierer med talet på og omfanget av redningsaksjonar. Forutan ein generelle auke i talet på hendingar har hendingane kravd større bruk av sivile helikopter- og flyressursar enn tidlegare. Refusjonar til dei frivillige organisasjonane i redningstenesta har òg auka utover ordinær prisutvikling.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 0,14 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 28,2 mill. kroner.

### **Post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres**

Løyvinga på posten dekkjer diverse investeringar til HRS for kjøp og vedlikehald av utstyr til hovudredningsentralane.

Det blir foreslått å redusere løyvinga på kap. 455, post 45, med 3 mill. kroner mot ein tilsvarende auke av løyvinga på kap. 451, post 01. Endringa gjeld overgang frå investering til drift knytt til Nødnett.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 5,9 mill. kroner.

### **Post 71 Tilskudd til frivillige organisasjoner i redningstjenesten**

Løyvinga på posten dekkjer tilskot til FORF (Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum) og frivillige organisasjonar i redningstenesta som er representerte av paraplyorganisasjonen FORF. Løyvinga kan òg dekke tilskot til andre særskilte relevante frivillige organisasjonar innan redningstenesta. Målsetjinga er å inspirere desse til innsats på det redningsfaglege området gjennom tilskot til kurs og kompetanseutvikling, utstyr, drift av organisasjonane m.m. Midlane blir gitt til hovudorganisasjonar, som vil vere ansvarlege for fordelinga til lokale lag og foreiningar innan eigen organisasjon som har betydning for redningstenesta. Posten inkluderer òg premie til forsikringsordning for frivillige i redningstenesta og varetaking av sekretariatsfunksjonen til Nasjonalt redningsfagleg råd. Sistnemnde er det FORF som varetak.

Løyvinga inkluderer òg tilskot til dei frivillige organisasjonane i redningstenesta tilsvarende abonnementsordninga for alle brukarar av Nødnett.

Vidare blir utgifter til dykkaropplæring til frivillige som deltek i redningsdykkarberedskap og må ha redningsdykkarsertifisering, dekte.

Det blir foreslått å auke løyvinga med 6,3 mill. kroner til kompensasjon for meirverdiavgift i samband med at dei frivillige organisasjonane nyttar Nødnett.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 55,3 mill. kroner.

### **Post 72 Tilskudd til nød- og sikkerhetstjenesten**

Løyvinga på posten skal bl.a. dekke tilskot til Telenor for den samfunnsplagde tenesta dei utfører i samband med Kystradioens nød- og tryggingsteneste, og bidraget til å halde ved lag 24-timars tårnteneste på Svalbard lufthamn.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 112,7 mill. kroner.

### **Post 73 Tilskudd til Redningsselskapet**

Justis- og beredskapsdepartementet overtek forvaltninga av tilskot til Redningsselskapet frå Samferdselsdepartementet frå 2019.

Tilskotet skal bidra til å oppretthalde Redningsselskapets innsats innan den aksjonsretta redningstenesta og det ulukkesførebyggjande arbeidet. Det dekkjer ein del av driftsutgiftene selskapet har til søk- og redningsberedskap.

Redningsselskapet er ein landsdekkande og frivillig humanitær organisasjon. Det primære formålet er å redde liv og berge verdiar på sjøen. Organisasjonen er ein viktig beredskapsressurs og utfører søk, rednings- og hjelpeteneste langs norskekysten og i tilstøytande havområde. Redningsselskapet driv i tillegg med ulukkesførebyggjande arbeid og vern av kystmiljøet. Organisasjonen har i dag ein flåte på 54 redningsskøyter.

Halvparten er fast bemanna og har 24 timars beredskap heile året. Dei andre redningsskøytene er bemanna av om lag 1 300 frivillige. I tillegg har Redningsselskapet fire ambulansebåtar som dei opererer på vegner av helseføretak i Nordland. Desse båtane er bemanna med 16 personar.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 103,6 mill. kroner.

## Kap. 3455 Redningstjenesten

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Refusjoner	458		
	Sum kap. 3455	458		

### Post 01 Refusjoner

Løyvinga dekker refusjonar gjennom ulike aktivitetar i redningstenesta. Det blir ikkje budsjettert med noko beløp.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet får fullmakt til å overskride løyvinga under kap. 455, post 01, mot ein tilsvarande meirinntekt under kap. 3455, post 01, jf. forslag til vedtak.

## Kap. 456 Nød- og beredskapskommunikasjon

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	157 099	121 102	128 755
21	Spesielle driftsutgifter – infrastruktur Nødnett	295 038	357 001	366 017
22	Spesielle driftsutgifter – tjenester og produkter	74 032	94 833	97 095
45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i>	430 968	34 352	35 176
	Sum kap. 0456	957 137	607 288	627 043

### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga på posten dekker kostnader knytte til drift av DSBs avdeling for nød- og beredskapskommunikasjon (NBK), inkludert DSBs driftsorganisasjon for støtte og drift av kommunikasjonssentralane og radioterminalane til brann og andre brukarar (BTS/BDO). Bemanninga utgjorde 90 årsverk per 31. desember 2017 (DFØs definisjon for berekning av gjennomsnittlege årsverk). Vidare dekker løyvinga utgifter til ein

fellesfunksjon for å forvalte utstyret som er knytt til Nødnett.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 0,6 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 4,2 mill. kroner i samband med oppretting av fellesfunksjonen for å forvalte utstyret som er knytt til Nødnett, mot tilsvarande reduserte inntekter under kap. 3456, post 02.

Løyvinga blir foreslått auka med 8,8 mill. kroner til forvaltning av Nødnett.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å kunne overskrive løyvinga på kap. 456, post 01, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3456, post 02, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 128,8 mill. kroner.

### **Post 21 Spesielle driftsutgifter – infrastruktur Nødnett**

Løyvinga på posten dekker kostnader til drift av sentral infrastruktur i Nødnett. Det inkluderer kostnader til leige av datalinjer og plassering av nytt utstyr i eksisterande basestasjonar i tillegg til betaling av leverandør for drift og vedlikehald av basestasjonar, kjernenett og andre sentrale nettverkskomponentar som brukarar i Nødnett kan ha nytte av. Abonnementsavgifta blir fakturert kundane i Nødnett, og inntektene blir førte på kap. 3456, post 01 Abonnementsinntekter.

Betre innandørsdekning i bygg som er kritiske for nødetatane, fører til auka årlege driftsutgifter på 1 mill. kroner, jf. omtale under kap. 3456, post 01.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 2,2 mill. kroner mot tilsvarende reduserte inntekter over kap. 3456, post 01, som følgje av redusert internfakturering for abonnementsutgifter i tilknytning til Nødnett for Sivilforsvaret og Noregs brannskole.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 366 mill. kroner.

### **Post 22 Spesielle driftsutgifter – tjenester og produkter**

Løyvinga dekker driftsutgifter for tenester og produkt som brukarane blir tilbodne gjennom DSBs

avtalar med leverandørar i Nødnett. Dette omfattar linjeleige og drift av kommunikasjonssentralutstyr. Brukarane betaler desse utgiftene i form av refusjonar til DSB. Løyvinga dekker vidare drift og vedlikehald av nettverkskomponentar som blir bestilte og betalte av den enkelte brukaren. Investerings- og anskaffingskostnaden blir ført på kap. 456, post 45 og refundert på kap. 3456, post 04.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 0,5 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i staten.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å kunne overskrive løyvinga på kap. 456, post 22, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3456, post 03, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 97,1 mill. kroner.

### **Post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres**

Løyvinga dekker utgifter til avsluttande aktivitetar og investeringar knytte til utbygginga av trinn 2 av Nødnett. Løyvinga dekker vidare kostnader for tilleggs kjøp av utstyr og funksjonslytet som brukarane bestiller og kjøper gjennom DNKs avtalar med leverandørar av Nødnett. Desse kostnadene blir dekte inn av refusjonar på kap. 3456, post 04. Løyvinga dekker òg meirverdiavgift i samband med overføring av eigarskap for utstyr i Nødnett frå DNK til brukarmiljøa i etatane.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å kunne overskrive løyvinga på kap. 456, post 45, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3456, post 04, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 35,2 mill. kroner.

**Kap. 3456 Nød- og beredskapskommunikasjon**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Abonnementsinntekter	295 185	338 696	347 305
02	Refusjoner driftsutgifter	23 686	42 204	39 228
03	Refusjoner spesielle driftsutgifter – tjenester og produkt	72 833	94 969	97 723
04	Refusjoner større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	98 020	9 352	9 623
	Sum kap. 3456	489 724	485 221	493 879

**Post 01 Abonnementsinntekter**

Løyvinga omfattar DSBs inntekter frå abonnementsordninga i Nødnett. Stortinget har i Budsjett-innst. S nr. 4 (2004–2005), Innst. S. nr. 104 (2006–2007) og Innst. 371 S (2010–2011) slutta seg til at brukarane skal dekke driftsutgiftene etter kvart som Nødnett blir bygd ut og teke i bruk, og at utgiftene skal dekkast innanfor budsjettrammene etatane har på gjeldande tidspunkt. Forventa brukarbetaling er basert på prinsippa for brukarbetaling som vart gjorde greie for i St.prp. nr. 30 (2006–2007), Prop. 30 (2006–2007) og Prop. 100 S (2010–2011), og at fleire tek nettet i bruk.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 2,2 mill. kroner mot tilsvarende reduserte utgifter over kap. 456, post 21, som følgje av redusert internfakturering for abonnementsutgifter i tilknytning til Nødnett for Sivilforsvaret og Noregs brannskole.

Betre innandørsdekning i bygg som er kritiske for nødetatane, fører til auka årlege driftsutgifter på 1 mill. kroner, jf. omtale under kap. 456, post 21.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 347,3 mill. kroner.

**Post 02 Refusjoner driftsutgifter**

Løyvinga dekker refusjonar til DSB for enkelte driftskostnader til direktoratet, som skal finansierast av brukarbetalingsordninga. Døme på dette er tilskot gjennom deltaking i EU-program, deltakaravgift i samband med arrangement m.m. Løyvinga dekker vidare betaling til DSBs driftsorganisasjon (BTS/BDO) for støtte og drift av kommuni-

kasjonsentralar og radioterminalar til brukarane. I tillegg inkluderer løyvinga betaling frå nødetatane for fellesfunksjonen som skal forvalte utstyr på kommunikasjonsentralane og radioterminalar som er knytte til Nødnett. Dei frivillige organisasjonane i redningstenesta som er brukarar av Nødnett, er ikkje omfatta av dette. Deira del skal finansierast over driftsløyvinga til direktoratet.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 4,2 mill. kroner i samband med oppretting av fellesfunksjonen for å forvalte utstyret som er knytt til Nødnett, mot tilsvarende reduserte utgifter under kap. 456, post 01.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å kunne overskride løyvinga på kap. 456, post 01, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3456, post 02, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 39,2 mill. kroner.

**Post 03 Refusjoner spesielle driftsutgifter – tjenester og produkter**

Løyvinga dekker refusjonar for tenester og produkt kundar av Nødnett blir tilbodne utover abonnementsordninga i Nødnett. Det inneber refusjonar for linjeleige til og drift av kommunikasjonsentralutstyr og til refusjonar for drift og vedlikehold av nettverkskomponentar som blir bestilte og betalte av enkeltbrukarar. Vidare vil det i samband med utbygginga kunne komme utgifter for DNK som skal refunderast av leverandøren. Omfanget av desse refusjonane varierer.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å kunne overskride løyvinga på kap. 456, post 22, mot tilsva-

rande meirinntekter under kap. 3456, post 03, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 97,7 mill. kroner.

**Post 04 Refusjoner større utstyrsanskaffelser og vedlikehold**

Løyvinga omfattar refusjonar frå brukarar for investeringar og kjøp som brukarane bestiller

gjennom DSBs avtaler med leverandørar av Nødnett. Utgiftene blir førte på kap. 456, post 45, og DSB fakturerer kundane for dette.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å kunne overskrive løyvinga på kap. 456, post 45, mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3456, post 04, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 9,6 mill. kroner.

## Programkategori 06.60 Andre virksomheter

Utgifter under programkategori 06.60 fordelt på postgrupper

		(i 1 000 kr)			
Post-gr.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
01–25	Driftsutgifter	1 573 356	1 638 606	1 655 483	1,0
	Sum kategori 06.60	1 573 356	1 638 606	1 655 483	1,0

Utgifter under programkategori 06.60 fordelt på kapitler

		(i 1 000 kr)			
Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
460	Spesialenheten for politisaker	45 183	46 353	47 451	2,4
466	Særskilte straffesaksutgifter m.m.	1 118 985	1 166 441	1 183 838	1,5
467	Norsk Lovtidend	4 740	4 276	4 340	1,5
468	Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker	16 692	16 802	17 179	2,2
469	Vergemålsordningen	387 756	404 734	402 675	-0,5
	Sum kategori 06.60	1 573 356	1 638 606	1 655 483	1,0

### 1 Innleiing

Programkategori 06.60 omfattar Spesialeininga for politisaker, særskilte straffesaksutgifter m.m. (medrekna bl.a. utgifter til advokat, tolk og sak-kunnig i straffesaker), Den rettsmedisinske kom-misjonen, Norsk Lovtidend, Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker og verjemålsord-ninga.

### 2 Utvikling og resultat

#### 2.1 Spesialeininga for politisaker

Spesialeininga for politisaker etterforskar, avgjer påtale og fører for retten saker der tilsette i politiet eller påtalemakta er melde for å ha gjort ei straff-bar handling i tenesta. Spesialeininga for politi-saker set også i verk etterforsking dersom nokon

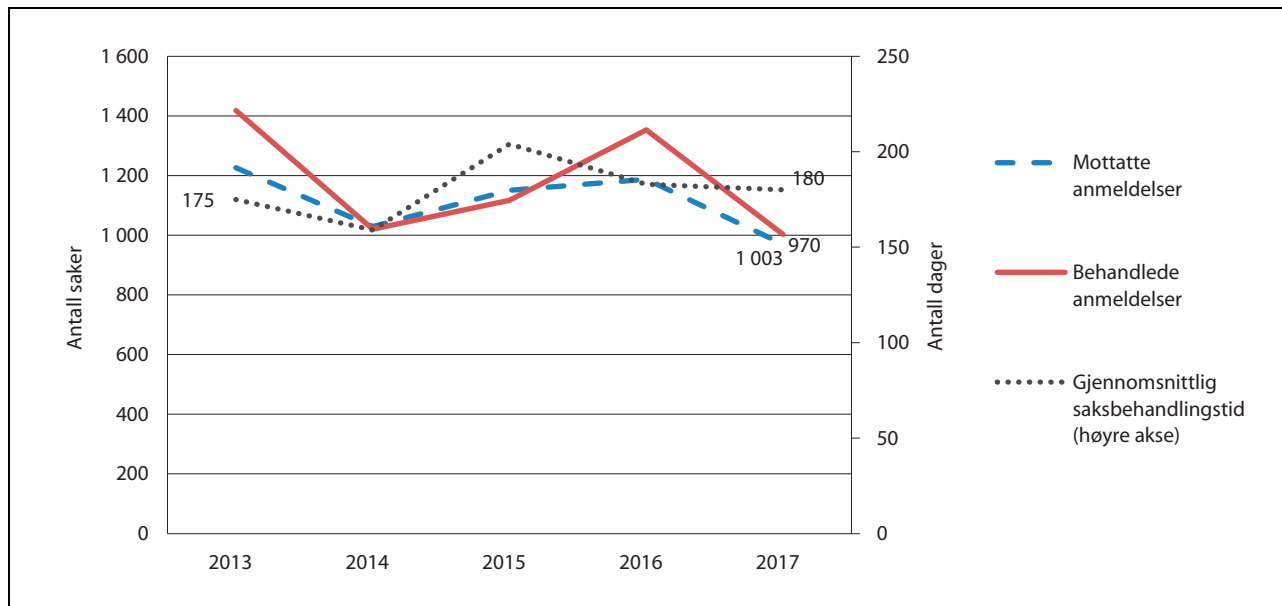
døyr eller blir alvorleg skadde som følgje av tenestutøvinga til politiet eller påtalemakta, sjølv om det ikkje er mistanke om straffbar handling.

#### 2.1.1 Reduksjon i nye saker – framleis mange saker under behandling

Spesialeininga for politisaker tok imot 218 færre politimeldingar i 2017 enn i 2016. Ein med-verkande faktor er at talet på arrestasjonar i poli-tiet er lågare enn tidlegare. Spesialeininga for politisaker tek særleg imot færre meldingar med påstand om ulovleg maktbruk enn tidlegare.

Færre nye saker i 2017 har likevel ikkje gitt ein reduksjon i talet på saker under behandling. Det har samanheng med at eininga frå 2014 har hatt vesentlege oppgåver knytte til nokre få omfattande straffesaker.





Figur 2.21 Saksavvikling i Spesialeininga for politisaker

## 2.2 Særskilde straffesaksutgifter / advokatassistanse

Salær til offentlig oppnemnde forsvararar, bistandsadvokatar, sakkunnige og tolkar er regulert gjennom forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.v. (salærforskrifta). Statens utgifter til advokathjelp har vakse kraftig dei siste ti åra. Utgiftsveksten kan i det vesentlege knytast til befolkningsvekst, auke i salærsatsen, auke i talet på straffesaker per innbyggjar hos politiet og lovendingar. Regjeringa foreslår å auke salærsatsen frå 1 020 kroner til 1 040 kroner i timen, i tråd med prisveksten frå 2018 til 2019.

## 2.3 Evaluering av bistandsadvokatordninga

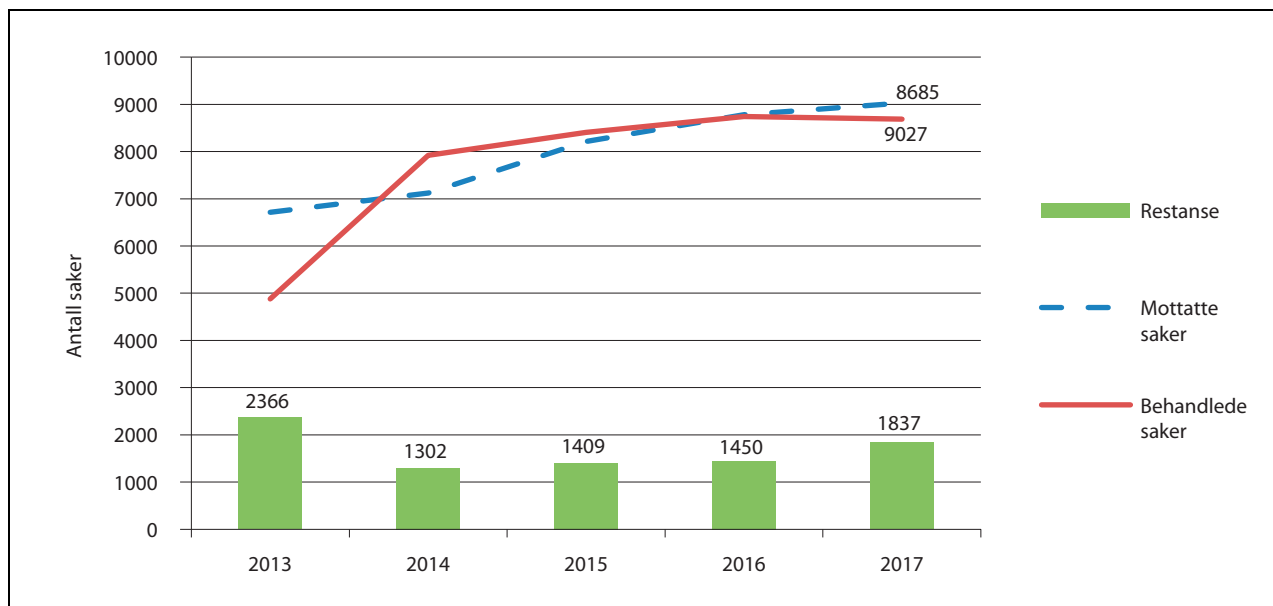
Bistandsadvokatordninga blir på oppdrag frå Justis- og beredskapsdepartementet evaluert av

eksterne konsulentar. Evalueringa skal etter planen vere ferdig medio februar 2019. I oppdragskildringa går det fram at departementet ønskjer at det blir gjort ei systematisk datainnsamling, ein analyse og ei vurdering av effektivitet, i tillegg til ei vurdering av om målet med utvidinga av bistandsadvokatordninga i 2008 er oppnådd.

## 2.4 Den rettsmedisinske kommisjonen (DRK)

Hovudoppgåva til Den rettsmedisinske kommisjonen er å kvalitetssikre rettsmedisinske erklæringar og utsegner som sakkunnige gir i straffesaker.

Den rettsmedisinske kommisjonen tok i 2017 imot eit historisk høgt tal erklæringar til behandling. Innkomne erklæringar til gruppa for rettspatologi og klinisk rettsmedisin utgjorde 46 pst. av alle erklæringane i 2017.



Figur 2.22 Saksavvikling i Den rettsmedisinske kommisjonen

Det høge talet på erklæringer legg press på den tradisjonelle arbeidsforma til kommisjonen. Det er òg rekrutterings- og kapasitetsutfordringar knytte til fleire rettsmedisinske fagfelt.

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt tilbod om ein frikjøpsavtale til enkelte medlemmer som eit tiltak for å løyse kapasitetsutfordringane. Ordninga kan medverke til å lette kapasitetsutfordringane til kommisjonen på sikt.

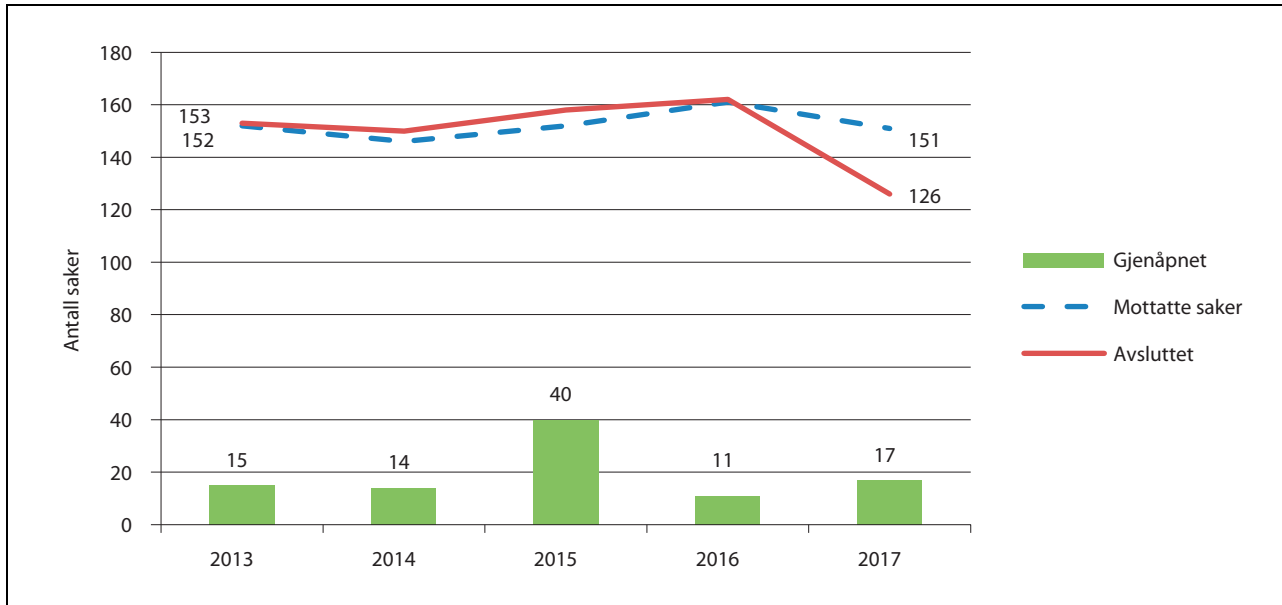
## 2.5 Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker

Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker er eit uavhengig organ som skal ta stilling til om ein

domfelt med rettskraftig dom skal få ny behandling av saka i retten.

### 2.5.1 Fleire saker blir gjenopna

Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker tok imot og avslutta færre saker i 2017 enn i 2016. 15,8 pst. av dei realitetsvurderte sakene vart opna igjen – ein auke frå 7,8 pst. og noko høgare enn perioden 2004–2017 samla. Av dei 17 gjenopna sakene i 2017 vart 13 gjenopna pga. strafferettsleg mangel på skuldevne. Auken kjem av naturleg variasjon.



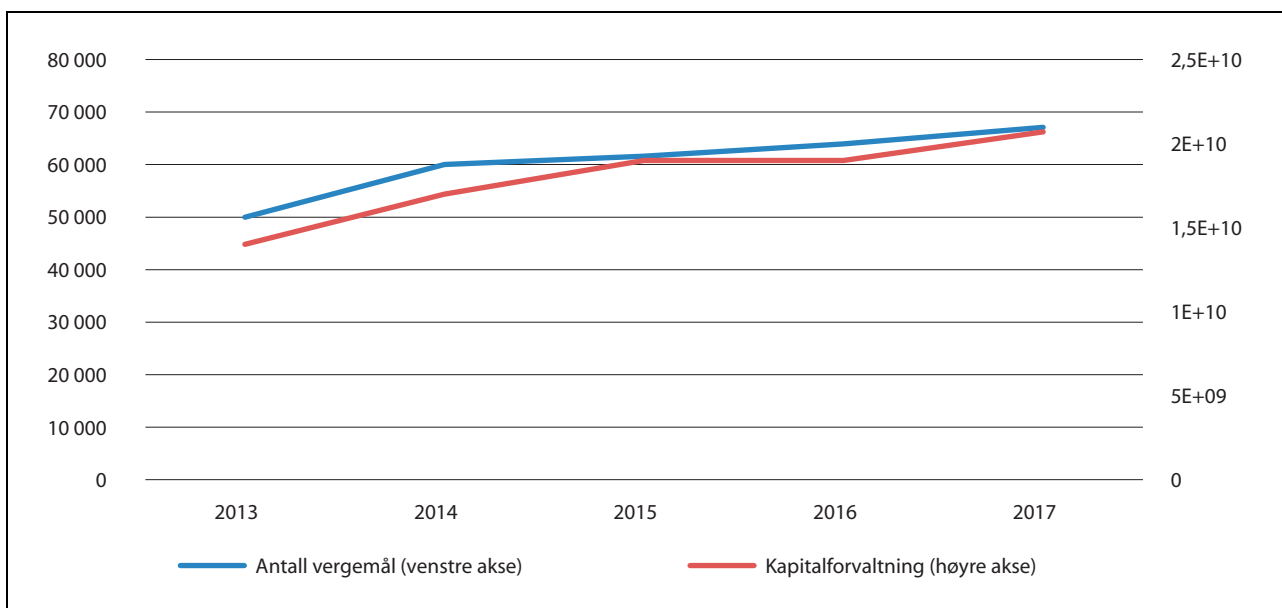
Figur 2.23 Saksavvikling i Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker

## 2.6 Verjemålsordninga

Oppgåva til verjemålsforvaltninga er å vareta interessene til mindreårige og vaksne som ikkje er i stand til å vareta egne interesser. Førstelinja i verjemålsforvaltninga er fylkesmannen, mens Statens sivilrettsforvaltning er klage- og tilsynsorgan. Statens sivilrettsforvaltning har som sentral verjemålsmyndigheit bl.a. ansvar for å vareta heilska-

pen på verjemålsfeltet og å utvikle fagområdet i ønskt retning.

Ved utgangen av 2017 var det registrert over 65 000 personar med verje, i tillegg til om lag 1 700 representantoppdrag for einslege mindreårige asylsøklarar. Verjemålsmyndigheita forvalta i 2017 nærare 20,8 mrd. kroner fordelt på 32 753 kontoar. Talet på verjemål og storleiken på midlane til forvaltning viser framleis ein aukande tendens.



Figur 2.24 Utvikling i talet på verjemål og beløp som blir forvalta, 2013–2017

Statens sivilrettsforvaltning tok imot 585 klagesaker i 2017 mot 671 i 2016. Talet på behandla saker er redusert frå 733 i 2016 til 559 i 2017, noko som heng saman med lågare tal på innkomne saker. Saksbehandlingstida er redusert frå fire md. i 2016 til to md. i 2017. Slik Statens sivilrettsforvaltning vurderer det, gir ikkje klagesaksbehandlinga indikasjonar på manglande rettstryggleik i enkeltembete.

Ny verjemålslov tok til å gjelde 1. juli 2013 og gav grunnlag for ei omfattande reform ved overføring av ansvar og oppgåver frå overformynderia til fylkesmannen som førstelinje, i tillegg til at Statens sivilrettsforvaltning vart nytt klage- og tilsynsorgan.

Gjennomføringa av verjemålsreforma var meir utfordrande enn venta, noko som kjem til uttrykk i Riksrevisjonens undersøking av korleis verjemålsreforma av 2013 er sett i verk. Verjemålsordninga vart på bakgrunn av den krevjande situasjonen styrkt med 43 mill. kroner i 2018. Utfordringane er under kontroll, bl.a. ved at saksbehandlingssys-

temet har blitt meir stabilt, og at både fylkesmannen og Statens sivilrettsforvaltning den seinare tida har hatt større kapasitet til å byggje kompetanse. Styrkinga skal bidra til å oppnå målsetjingane med verjemålsreforma. Medbestemming for verjehavaranne og individtilpassing av det enkelte verjemål vil bli lagt vekt på i 2019. I tillegg vil bl.a. tilsyn på verjemålsområdet utviklast vidare, dette gjeld både tilsyn av verjer og tilsyn av fylkesmennene.

Talet på verjemål og storleiken på midlane til forvaltning viser framleis ein aukande tendens, noko som bl.a. gjer det nødvendig å løfte fram framtidfullmakter, som i mange saker kan vere eit alternativ for verjeordninga og offentleg medverking. Departementet gjer òg løpande vurderingar av behovet for lov- og forskriftsendringar. Ein stor del av klagesakene er knytt til godtgjersle til verjer. Departementet vurderer derfor å endre desse reglane både for å effektivisere saksbehandlinga, sikre betre likebehandling og gjere godtgjersla meir føreseieleg for både verjer og verjehavarar.

## Kap. 460 Spesialenheten for politisaker

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	45 183	46 353	47 451
	Sum kap. 0460	45 183	46 353	47 451

### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga på posten skal dekke driftsutgifter til Spesialeininga for politisaker, som lønn, godtgjersler, husleige og andre administrative utgifter. Spesialeininga for politisaker hadde 33 årsverk per 31. desember 2017.

Løyvinga blir foreslått redusert med 232 000 kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma.

Som følge av at politiet skal etablere JustisCert (justissektoren sitt responsmiljø for å førebyggje og koordinere handteringa av alvorlege IKT-hendingar), blir det foreslått å redusere løyvinga med 16 000 kroner mot ein tilsvarande auke avløyvinga under kap. 440, post 01.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 47,5 mill. kroner.

## Kap. 466 Særskilte straffesaksutgifter m.m.

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	1 118 985	1 166 441	1 183 838
	Sum kap. 0466	1 118 985	1 166 441	1 183 838

**Post 01 Driftsutgifter**

Løyvinga på posten dekker hovudsakleg utgifter til juridisk bistand i straffesaker til personar som har rett til advokatbistand i medhald av straffeprosesslova kap. 9 og 9a. Dette er personar som har status som sikta eller tiltalte, fornærma, pårørande til fornærma eller etterlatne.

Løyvinga på posten dekker utgifter til salær og reise- og kostgodtgjersle til forsvararar, bistandsadvokatar, tolkar og sakkunnige oppnemnde av retten eller av Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker. Løyvinga dekker òg tapt arbeidsforteneste til tolkar utan salærrett og sakkunnige i straffesaker. Løyvinga dekker vidare enkelte utgifter til Den rettsmedisinske kommisjonen, som honorar/godtgjersle og reise- og kursutgifter. Løyvinga dekker òg salær og reise- og opphaldsut-

gifter til aktor i militære straffesaker og utgifter til Justis- og beredskapsdepartementet til omsetjing av rettsoppmodingar og i utleveringssaker.

Dei totale utgiftene på posten avheng hovudsakleg av mengda straffesaker og omfanget av sakene, oppnemnde forsvararar eller bistandsadvokatar, bruken av tolkar og sakkunnige og nivået på den offentlege salærsatsen.

Løyvinga er foreslått redusert med 1 mill. kroner mot ein tilsvarende auke på kap. 410, post 01, i samband med innsparingar etter avviklinga av juryordninga.

Løyvinga blir foreslått redusert med 5,8 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 1 183,8 mill. kroner.

**Kap. 467 Norsk Lovtidend**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	4 740	4 276	4 340
	Sum kap. 0467	4 740	4 276	4 340

**Post 01 Driftsutgifter**

Løyvinga på posten dekker utgifter til tilarbeiding av manuskript og arbeidet med den elektroniske utgåva av Norsk Lovtidend. Lovtidend medverkar til at regelverk er lett tilgjengeleg, og at regelverksendringar kan bli kunngjorde raskt. Norsk Lov-

tidend blir publisert av stiftinga Lovdata på vegner av Justis- og beredskapsdepartementet.

Løyvinga blir foreslått redusert med 21 000 kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 4,3 mill. kroner.

**Kap. 468 Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	16 692	16 802	17 179
	Sum kap. 0468	16 692	16 802	17 179

**Post 01 Driftsutgifter**

Løyvinga på posten dekker driftsutgifter til medlemmene av kommisjonen, lønn til medarbeidarane i sekretariatet og andre driftsutgifter knytte

til kommisjonen og sekretariatet. Sekretariatet hadde 10,9 årsverk per 31. desember 2017.

Løyvinga blir foreslått redusert med 84 000 kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Som følge av at politiet skal etablere JustisCert (justissektoren sitt responsmiljø for å forebygge og koordinere handteringa av alvorlege IKT-hendingar), blir det foreslått å redusere løy-

vinga med 6 000 kroner mot ein tilsvarende auke av løyvinga under kap. 440, post 01.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 17,2 mill. kroner.

### Kap. 469 Vergemålsordningen

		(i 1 000 kr)		
Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	223 210	249 504	252 675
21	Spesielle driftsutgifter	164 546	155 230	150 000
	Sum kap. 0469	387 756	404 734	402 675

#### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga på posten dekker driftsutgifter til fylkesmannsembeta og Statens sivilrettsforvaltning, som lønn og andre administrative utgifter. I tillegg skal løyvinga dekke investeringar, nødvendig konsulentbistand, utstyr og projektkostnader.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 2,5 mill. kroner under kap. 469, post 01, mot ein tilsvarende auke under kap. 400, post 01, for å finansiere delar av Justis- og beredskapsdepartementets ressursbruk knytt til verjemålsområdet.

Løyvinga blir foreslått redusert med 1,2 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 252,7 mill. kroner.

#### Post 21 Spesielle driftsutgifter

Løyvinga på posten dekker godtgjersle og utgiftsdekking til verjer, jf. verjemålslova § 30. Posten dekker òg godtgjersle og utgiftsdekking til representantar for einslege mindreårige asylsøkarar i tillegg til nødvendige utgifter til tolk, jf. utlendingslova § 98 f.

Løyvinga blir foreslått redusert med 776 000 kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma.

Løyvinga blir foreslått redusert med 8,9 mill. kroner på bakgrunn av reduksjon i talet på einslege mindreårige asylsøkarar.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 150 mill. kroner.

### Kap. 3469 Vergemålsordningen

		(i 1 000 kr)		
Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Vergemåls-/representantordning, ODA-godkjente utgifter	9 177	9 360	4 183
	Sum kap. 3469	9 177	9 360	4 183

**Post 01 Vergemåls-/representantordningen,  
ODA-godkjente utgifter**

Visse innanlandske utgifter knytte til mottak av asylsøkarar og flyktningar kan ut frå OECD DACs statistikkdirektiv godkjennast som offisiell utviklingshjelp det første året asylsøkarar og flyktningar er i mottakarlandet. For at eit tiltak skal reknast som bistand, må det følgje internasjonale retningslinjer for offisiell utviklingsbistand (ODA).

Løyvinga blir foreslått redusert med 47 000 kroner i samband med avbyråkratisering- og effektiviseringsreforma.

Løyvinga blir foreslått redusert med 5,4 mill. kroner på bakgrunn av reduksjon i tal på flyktningar og asylsøkarar.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 4,2 mill. kroner.

## Programkategori 06.70 Fri rettshjelp, erstatninger, konfliktråd

Utgifter under programkategori 06.70 fordelt på postgrupper

		(i 1 000 kr)			
Post-gr.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
01–25	Driftsutgifter	906 718	975 591	930 017	-4,7
60–69	Overføringer til kommuner	5 817	19 268	19 808	2,8
70–89	Overføringer til private	549 413	619 832	565 361	-8,8
Sum kategori 06.70		1 461 948	1 614 691	1 515 186	-6,2

Utgifter under programkategori 06.70 fordelt på kapitler

		(i 1 000 kr)			
Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
470	Fri rettshjelp	660 190	741 888	662 141	-10,7
471	Statens erstatningsansvar og Stortingets rettfærdsvederlagsordning	122 555	197 633	196 779	-0,4
472	Voldsoffererstatning og rådgiving for kriminalitetsofre	400 196			
473	Statens sivilrettsforvaltning	46 881	428 004	372 579	-12,9
474	Konfliktråd	124 112	149 501	171 216	14,5
475	Bobehandling	108 014	97 665	112 471	15,2
Sum kategori 06.70		1 461 948	1 614 691	1 515 186	-6,2

### 1 Innleiing

Programkategori 06.70 omfattar utgifter knytte til fri rettshjelp, tilskotsordninga for spesielle rettshjelpstiltak, statens erstatningsansvar, erstatning i samband med straffeforfølgning, Stortingets rettfærdsvederlagsordning, Statens sivilrettsforvaltning, valdsoffererstatningsordninga, konfliktrådsordninga og garantiordninga for konkursbehandling.

### 2 Budsjettprioriteringar

Regjeringa foreslår å

- auke løyvinga til konfliktråda med 2,8 mill. kroner til digitaliseringsprosjekt
- styrke konfliktråda med 16 mill. kroner til ei særskild satsing mot ungdomskriminalitet, bl.a. arbeid med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging (midlane er del av ei pakke på totalt 50 mill. kroner)



Som del av reforma for avbyråkratisering og effektivisering i staten foreslår regjeringa å redusere løyvinga under kategorien med 0,9 mill. kroner.

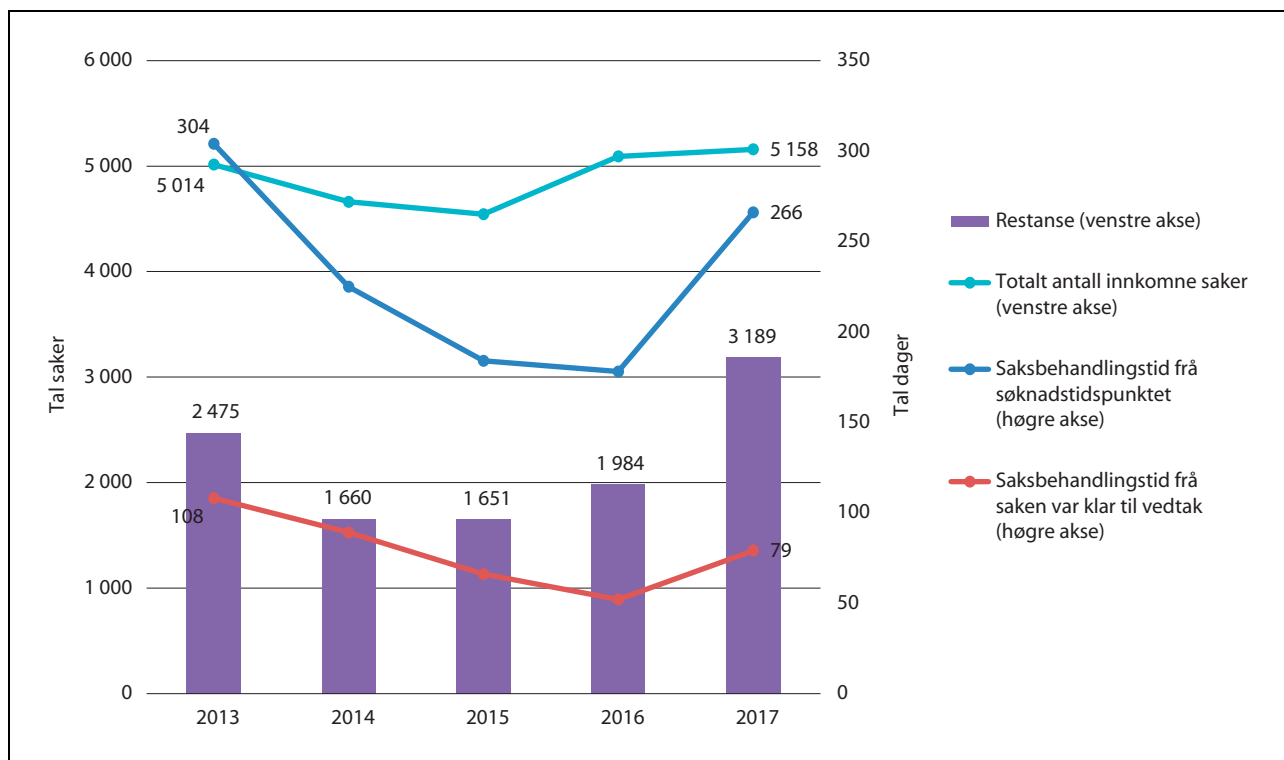
### 3 Valdsoffererstatning

Kontoret for valdsoffererstatning (KFV) behandlar søknader om valdsoffererstatning frå personar som er påførte personskade som følgje av ei straffbar valdshandling. Kontoret behandlar òg saker om regress mot skadevaldar. Erstatningsnemnda for valdsoffer (ENV) behandlar klagar på vedtak om valdsoffererstatning som er gjorde i første instans. Statens sivilrettsforvaltning (SRF) er sekretariat for ENV, med delegert makt til å gjere

vedtak i nokre klagesaker. SRF fekk i juli 2017 oppgåva med å etatsstyre kontoret.

#### 3.1 Høgaste tal på nye søknader nokon gong og auka restansar

I 2017 mottok Kontoret for valdsoffererstatning (KFV) det høgaste talet på nye søknader sidan det vart oppretta i 2004, med ein beskjeden auke på 66 saker samanlikna med 2016. KFV har behandla 3 953 saker i 2017, som er ein nedgang på 17 pst. samanlikna med året før. Samstundes har saksbehandlingstida ved kontoret auka. Dette har resultert i ein auke i behaldninga av ubehandla saker. Departementet og SRF følgjer tett med på situasjonen.

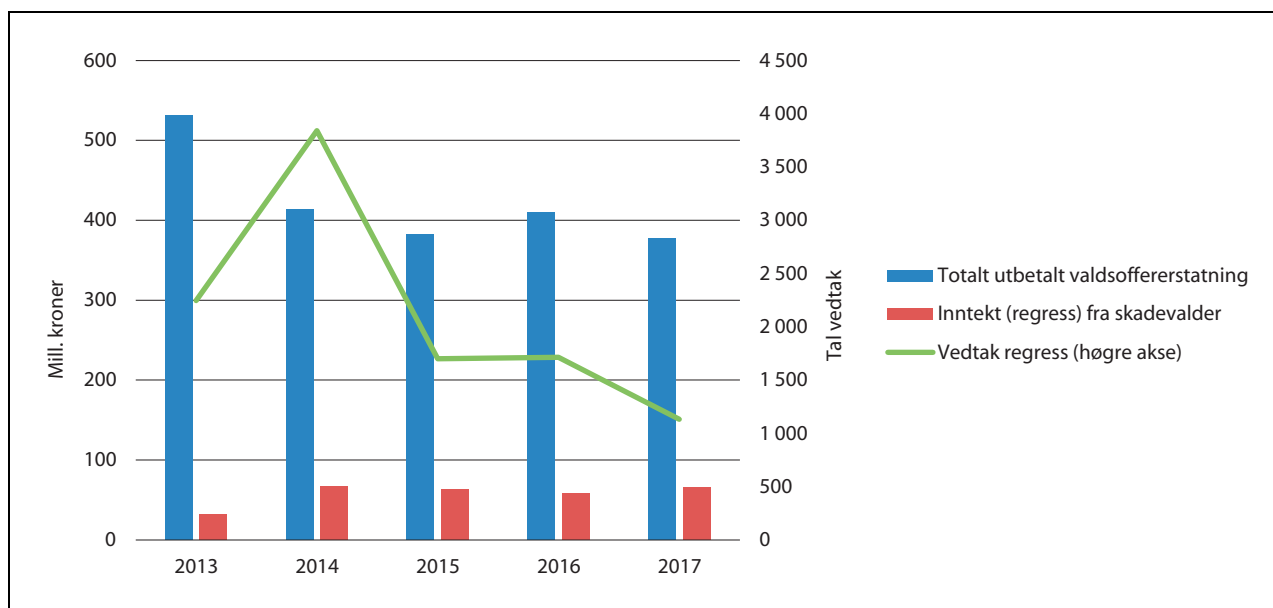


Figur 2.25 Innkomne søknader, saksbehandlingstid og behaldning av ubehandla saker (restanse)

Det vart utbetalt rundt 378 mill. kroner i valdsoffererstatning i 2017. Dette er ein reduksjon på 7,8 pst. frå året før. Reduksjonen kjem først og fremst av ein større del erstatningskrav som førebels ikkje er innvilga. I 2017 vart det gjort 1 133 vedtak om tilbakebetalingskrav frå skadevaldar (regress), og det vart innbetalt litt over 65 mill. kroner frå skadevaldarar til Statens innkrevjingssentral (sjå figur ovenfor). Med vedtaka som vart gjorde i 2017, passerte uteståande regressfordringar 1 mrd. kroner.

Talet på innkomne klagesaker på valdsoffererstatningsfeltet har halde seg stabilt sett opp mot

dei to føregåande åra. Saksbehandlingstida på klagesaker i SRF har lege stabilt på to md. dei siste åra, mens saksbehandlingstida i ENV igjen har auka frå fem til seks md. i 2017. SRF har gjort vedtak i 66 pst. av klagesakene. Talet på klagar som fekk medhald i andre instans, er ytterlegare redusert samanlikna med 2016 frå 20 til 15 pst. Dette tyder på at vurderingane som er gjorde i første instans, i større grad samsvarar med dei vurderingane som blir gjorde i andre instans. Styrkt samhandling og einsarta praksis har vore høgt prioritert.



Figur 2.26 Erstatningsutbetaling, utestående krav og innbetalinger

### 3.2 Utfordringar – endra kriminalitetsbilette og komplisert regelverk

Det er ei aukande mengd meldingar knytte til seksualisert vald og mishandling i nære relasjonar. Vidare har omfanget av nettovergrep mot barn auka kraftig. Dette er sakstypar som typisk vil vere omfatta av ordninga, og som kan bidra til ein auka mengd søknadar og leggje press på utbetalingane. Handteringa av desse sakene er ressurskrevjande, både fordi sakskomplekset er stort, og fordi kvar fornærma skal vurderast konkret og individuelt.

Valdsoffererstatningsregelverket er i dag unødig komplisert og vanskeleg tilgjengeleg både for skadelidde og styresmaktene for valdsoffererstatning. Dette gjer saksarbeidet ressurskrevjande.

### 3.3 Tiltak – oppfølging av NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning

Valdsoffererstatningsutvalet, nedsett av regjeringa i 2015, leverte 23. juni 2016 utgreiinga NOU 2016: 9 *Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning*. Utgreiinga var på høyring med frist 1. mars 2017. Saka er til oppfølging i departementet. Målet med ny lov er å få ei ny ordning som treff dei som trenger det mest, og eit klart og enkelt regelverk som legg til rette for eit effektivt saksarbeid og avgjerder med høg kvalitet.

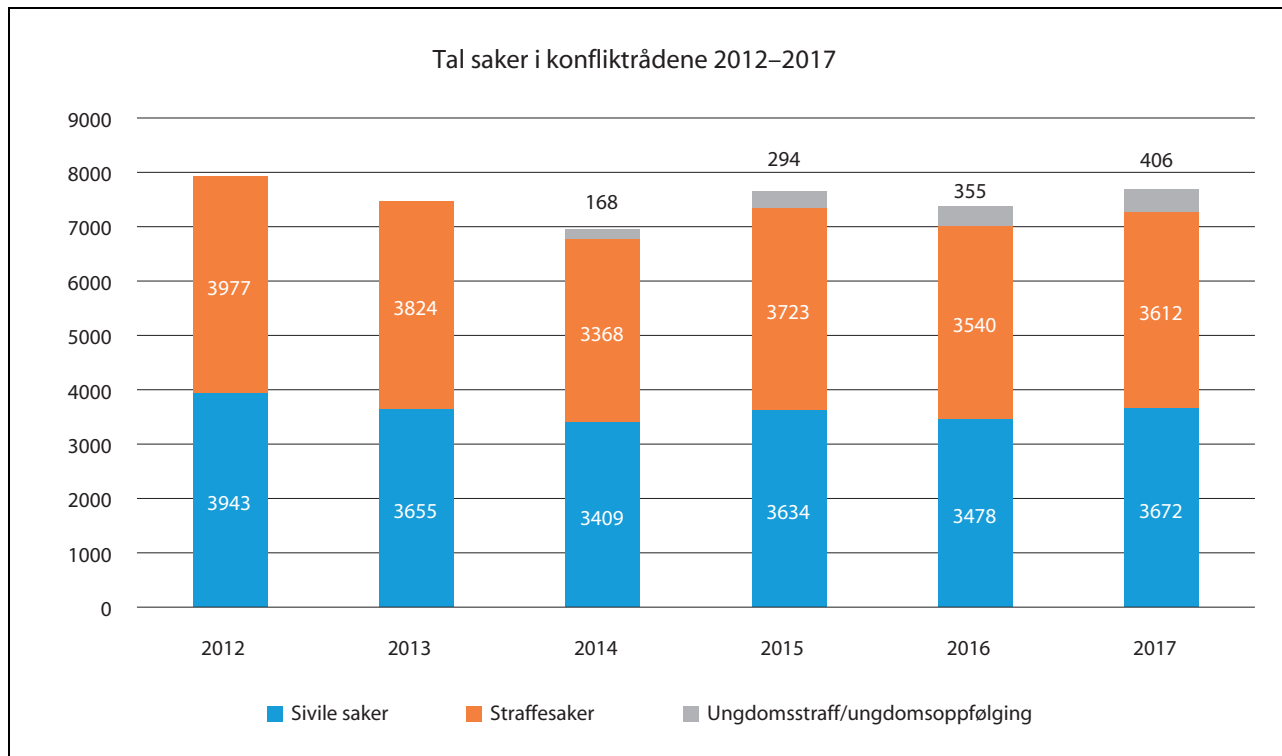
## 4 Konfliktråd

Det overordna målet for konfliktråda er å bidra til å redusere alvorleg kriminalitet og å styrke førebygginga av kriminalitet gjennom bruk av gjenopprettande prosessar. Gjennom dialog kjem partane fram til løysingar som kan bidra til at dei kjem vidare i liva sine. Slike prosessar kan nyttast i straffesakskjeda som eigen strafferettsleg reaksjon på påtalestadiet og domstadiet, som deldom eller som ledd i ei straffegjennomføring. Konfliktråd er òg ein enkel og effektiv måte å løyse sivile konfliktar på.

### 4.1 Fleire og meir komplekse saker

Konfliktråda tok imot 7 718 saker i 2017. Dette er ein auke frå 2016. Av desse var 3 612 straffesaker og 2 155 sivile saker. I tillegg fekk konfliktråda 1 517 bortlagde straffesaker og 406 saker der ungdom er dømde eller pålagde til ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. Den totale mengda saker er relativt stabil over tid, men sakene er stadig meir alvorlege, kompliserte og arbeidskrevjande. Det er over tid færre saker med utgangspunkt i vinningskriminalitet, mens det er fleire saker med vald, truslar, krenking og seksuallovbrot.

I brukarundersøkingar gir partane uttrykk for at dei er nøgde med behandlinga dei har fått, og det store fleirtalet vil tilrå andre å nytte konfliktrådet. Dei fleste avtalane mellom partane blir overhaldne. Av 3 843 avtalar i avslutta saker i 2017 vart 8 av 10 avtalar innfridde eller delvis innfridde.



Figur 2.27 Tal på saker i konfliktråda 2012–2018

Konfliktråda har ansvaret for gjennomføringa av straffereaksjonane ungdomsstraff og ungdomsoppfølging som rettar seg mot ungdom mellom 15 og 18 år som har gjort alvorleg og/eller gjenteken kriminalitet. Ungdomsstraff erstattar fengselsstraff og øvre sjikt av samfunnsstraff. Ungdomsoppfølging rettar seg mot dei som har gjort mindre alvorlege lovbrøt. Kvar enkelt ungdom blir tett følgd opp av eit tverrfagleg team etter ein individuelt tilpassa ungdomsplan.

Konfliktråda har kvart år motteke fleire saker der ungdom er dømde eller pålagde til ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. I 2017 mottok konfliktråda 406 saker, der 38 var ungdomsstraff og 368 var ungdomsoppfølging. Dette er ein auke på 12 pst. sidan 2016. Delen ungdom som fullfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, har auka frå 55 pst. i 2015 til 65 pst. i 2017.

#### 4.2 Utfordringar – meir krevjande saker og høgare ungdomskriminalitet

Mengda saker auka frå 2016 til 2017, men det er framleis store variasjonar mellom konfliktråda. Nokre kontor har fleire saker, andre færre, og det varierer frå det eine året til det andre. Når det gjeld ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, har enkelte kontor kapasitetsutfordringar. Dette kan gå ut over kvaliteten i gjennomføringa. Sakene er

arbeidskrevjande for ungdomskoordinatorane som gjer mykje av oppfølgingsarbeidet med ungdommane. Totalt har konfliktråda rundt 125 tilsette fordelt på Sekretariatet for konfliktråda og dei 22 lokale kontora. Mange av kontora har berre éin koordinator, og over halvparten av kontora har mellom to og fire tilsette totalt, inkludert leiar. Små einingar er sårbare og i mindre grad i stand til å behandle store variasjonar når det gjeld mengd og type saker. For å bidra til meir robuste einingar i konfliktråda, har Sekretariatet for konfliktråd lagt fram eit forslag om ei omorganisering av konfliktråda frå 22 til 12 kontor. Departementet vil ikkje gå vidare med dette forslaget no.

Fleire komplekse og alvorlege saker fører med seg at meklarane bruker meir tid per sak no enn for nokre år sidan, og at ein i fleire saker nyttar to meklarar. Sakene krev nye arbeidsmetodar, meklarar og tilsette med anna erfaring og annan kompetanse, og større behov for tett samarbeid med andre aktørar både i og utanfor straffesaks kjeda.

Saksbehandlinga i konfliktråda er ein arbeidsintensiv prosess som blir utført lokalt i form av manuelle prosessar og registreringar. Vidare er saksflyten mellom kontora og meklarane manuell og papirbasert med ein viss risiko knytt til tryggleik og personvern.

Sjølvs om konfliktråda får fleire komplekse og alvorlege saker enn tidlegare, kan dei likevel nytast i fleire saker. Framleis er det mange som ikkje kjenner til tenestene til konfliktråda. Av saker som blir politietterforska, blir berre 1 pst. overført til konfliktråda, mens 43 pst. blir avslutta med førelegg, og 14 pst. med påtaleunnlating. Her ligg eit potensial i fleire saker til konfliktråda. Arbeidet med å gjere tenestene til konfliktråda betre kjende er eit kontinuerleg og tidkrevjande arbeid.

Etter lengre tid med nedgang i ungdomskriminaliteten ser vi no ein auke. Samstundes er det utfordringar knytte til rekruttering av unge til kriminelle miljø i enkelte delar av Oslo. Politiet og konfliktråda rapporterer om svært belasta ungdom som krev tett oppfølging, og der rask reaksjon ved lovbrøt er vesentleg for å få til positive åtferdsendingar.

Nordlandsforskning, som gjennomfører ei evaluering av dei nye straffereaksjonane ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, har komme med den første delrapporten. Rapporten viser at mange ungdommar får god hjelp, men òg at det er nokre ting som kan forbetrast. Det tek for lang tid frå ungdommen gjer eit lovbrøt, til straffegjennomføringa startar. Dette melder òg aktørane i straffesakskjeda. Det er òg eit forbetringspotensial når det gjeld innhald i ungdomsplanane og tilgangen på nødvendige tiltak lokalt. Det er eit felles ansvar for mange ulike kommunale og statlege tenester å følgje opp ungdommen.

Prosentdelen som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging utan å gjere nye lovbrøt i perioden ungdomsstraffa eller ungdomsoppfølginga pågår, aukar. Vi ser òg at tilbakefallsprosenten aukar. At ungdom vender tilbake til kriminelle handlingar, kan ha mange ulike årsaker og må studerast nærmare. Det kan ha å gjere med kjenneteikn ved ungdommane, men òg med dei tiltaka som er sette i verk i gjennomføringa. Sekretariatet for konfliktråda og Politidirektoratet er i gang med analysar for å finne årsaker og nødvendige tiltak for å redusere tilbakefall. Førebelse undersøkingar viser at ungdommane har store og samansette utfordringar. Dei kan sjølv vere utsette for lovbrøt og ha rusproblem. Ofte er det rusrelaterte lovbrøt som er årsaka til at dei har ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging, og som òg er årsaka til tilbakefallet.

#### 4.3 Tiltak – effektivisering og digitalisering

For å løyse utfordringane i framtida, betre nå brukarane og utvikle organisasjonen og tenestene trengst det enkelte endringar i konfliktråda.

Konfliktråda vil i 2019–2020 gjennomføre eit større digitaliseringsprosjekt. For å vere meir tilgjengelege for brukarar og samarbeidspartnarar vil konfliktråda vidareutvikle og vere meir tilgjengelege på digitale plattformer. Saksbehandlinga og samhandlinga internt og med samarbeidspartnarar vil bli digitalisert. Dette vil gjere saksbehandlinga meir effektiv, frigjere tid for medarbeidarane og spare organisasjonen for utgiftene til dagens manuelle og papirbaserte prosessar. I tillegg vil det betre datatryggleiken og rettstryggleiken.

##### 4.3.1 Særlege tiltak mot ungdomskriminalitet

For å betre kvaliteten i gjennomføringa av ungdomsreaksjonane er det sett i verk ei rekkje tiltak i konfliktråda. Dette kjem som eit resultat av erfaringar og den første rapporten frå Nordlandsforskning. Politidirektoratet og Sekretariatet for konfliktråda undersøker saman årsaka til tilbakefall og søker å finne tiltak som kan bidra til høgare gjennomføring og redusere tilbakefall til kriminalitet etter gjennomføringa. Det er òg sett i verk tiltak for å redusere tida frå ungdommen gjer eit lovbrøt, til straffegjennomføringa startar. Dette arbeidet vil halde fram. I samband med sluttevalueringa vil departementet vurdere eventuelle endringar i konfliktrådslova. Dette er for å forbetre kvaliteten i gjennomføringa ytterlegare med tanke på å førebyggje ny kriminalitet og hjelpe ungdommen til eit betre liv.

Regjeringa foreslår å bevilge 16 mill. kroner til styrking av konfliktråda som ei særskild satsing mot ungdomskriminalitet og kriminelle miljø.

Desse midlane er del av ei pakke på totalt 50 mill. kroner, der det òg er foreslått ei styrking av barnevernet i Oslo og politiet. Formålet er raskare og tettare oppfølging av unge som har gjort alvorleg eller gjentakande kriminalitet, bl.a. styrking av arbeidet konfliktråda gjer med førebyging og gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Videre skal den samla satsinga bidra til sterkare førebyggjande innsats frå politiet gjennom sterkare nærvær i utsette område i Oslo og tettare samarbeid mellom dei ulike aktørane i det kriminalitetsførebyggjande arbeidet.

## 5 Fri rettshjelp

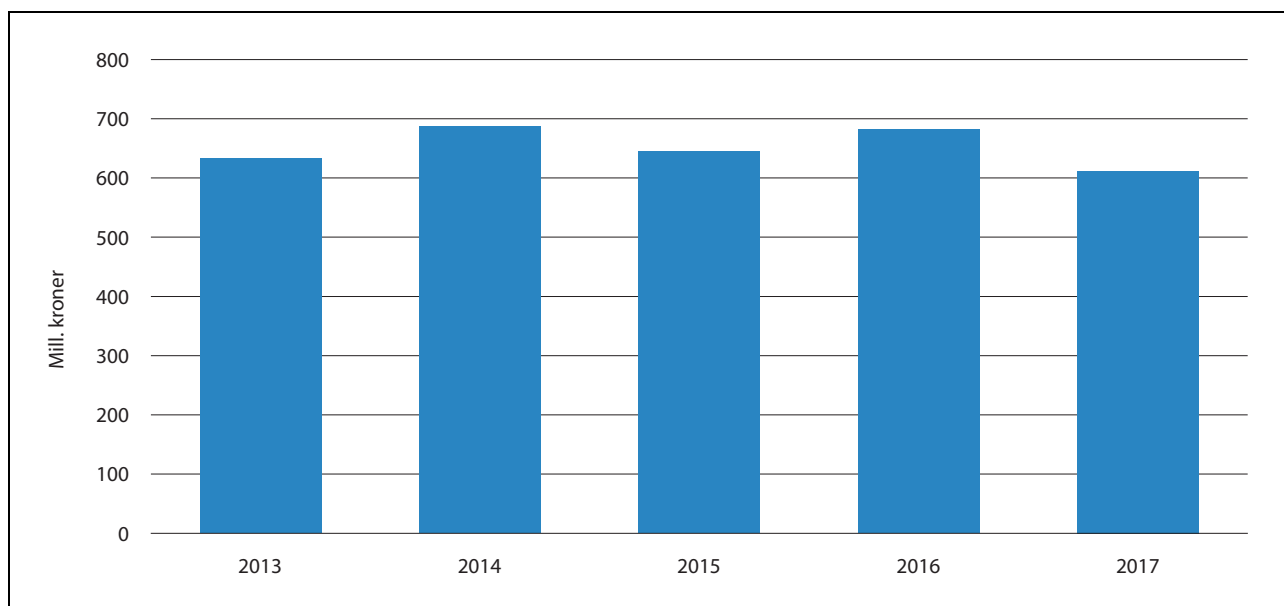
### 5.1 Den alminnelege rettshjelpsordninga

Rettshjelplova med forskrifter gir reglar om offentleg stønad til rettshjelp for dei som har behov for rettshjelp. Etter lova kan stønaden bli

gitt i form av fritt rettsråd, fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr. Fritt rettsråd og fri sakførsel går ut på at den som har behov for rettshjelp, går til ein advokat eller andre rettshjelparar, og at tenesta heilt eller delvis blir betalt av det offentlege på grunnlag av den offentlege salærsatsen. Fri sakførsel kan vere aktuelt for den som har ei sak for domstolane eller eit av nokre få utvalde forvaltingsorgan. Fritt rettsråd kan vere aktuelt i andre tilfelle, typisk for den som har ei sak til behandling i forvaltinga. Fritt rettsråd er i stor grad regulert ved reglar om standard betaling per sak (stykkpris). Søknad om fritt rettsråd er det fylkesmannen som behandlar, men i mange prioriterte sakstypar kan advokatar og rettshjelparar sjølv innvilge fritt rettsråd. I saker for domstolane behandlar domstolane søknad om fri sakførsel i prioriterte sakstypar, men fylkesmennene behandlar fri sakførsel i uprioriterte sakstypar. Statens sivilrettsforvaltning (SRF) er klageinstans for vedtak fylkesmennene, fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker og kontrollkomisjonane for psykisk helsevern har gjort. SRF er etatstyrar for fylkesmennene på rettshjelpsområdet, og skal bidra til styrkt kompetanse blant fylkesmennesembeta og sikre ein einsarta praksis.

For nokre sakstypar har søkaren krav på rettshjelp utan omsyn til inntekt eller formue. Det offentlege dekker alle kostnadene i desse

sakene. For andre typar saker er det berre søkarrar med inntekt og formue opp til eit visst nivå som kan få stønad til rettshjelp. I slike tilfelle med økonomisk behovsprøving skal det normalt betalast ein eigendel for rettshjelpa. Inntektsgrensene er 246 000 kroner for einslege og 369 000 kroner for ektefellar og andre som lever saman og har felles økonomi. Formuegrensa er 100 000 kroner. Dersom ein søkar oppfyller vilkåra knytte til inntekt og formue, og saka objektivt sett gjeld vedkommande i særleg sterk grad, kan det i nokre tilfelle bli gitt fri rettshjelp òg om saka ikkje høyrer under sakene som er nemnde over. Unntaksvis kan det dessutan innvilgast fri rettshjelp til ei sak som ikkje er oppført i lova, utan at søkaren oppfyller vilkåra knytte til inntekt og formue. Den samla offentlege finansieringa av rettshjelp er omfattande. Finansieringa av rettshjelpsordninga blir dekt delvis gjennom eigendelar, men inntektene frå eigendelar er små samanlikna med dei samla utgiftene til ordningane. Utgiftene på kap. 470 (post 01) vart i 2017 reduserte med 10 pst. i forhold til 2016. Nedgangen i mengda asyltilkomstar, og dermed ein monnaleg nedgang i utgifter til fri rettshjelp i utlendingssakene, er truleg den viktigaste årsaka til nedgangen. Nedgangen kjem òg av at fleire overstig inntektsgrensene, men det ligg ikkje føre tal på kor stor del av nedgangen som kjem av dette.



Figur 2.28 Utgifter til fri rettshjelp

<sup>1</sup> Figuren viser regnskap utan mva. Nøytral merverdiavgift blei innført frå 2015. Beløpa for 2013 og 2014 er justert for merverdiavgift (anslag).

Stadig færre personar har krav på behovsprøvd fri rettshjelp fordi inntektsgrensa ikkje er justert på fleire år. Dette inneber at ein stadig større del av dei totale utgiftene til rettshjelp går til saker utan behovsprøving. Rettshjelp i barnevernssaker, som blir gitt uavhengig av inntekt og formue, er den største utgiftsposten og utgjer om lag 40 pst.<sup>4</sup> av dei totale kostnadene til rettshjelp. 18 pst.<sup>1</sup> av utgiftene går til familietvistar.

At færre personar oppfyller dei økonomiske vilkåra for fri rettshjelp, kan òg knytast til skattlegginga av personar på trygd, som i realiteten har bidratt til at fleire uføre overstig *brutto*inntekts-grensene for ordninga. Samstundes er det ført ein restriktiv praksis for dispensasjon frå inntekts-grensene. Praksis for dispensasjon frå inntekts-grensene er likevel mjuka noko opp, hovudsakleg for personar som forsørger barn.

## 5.2 Tiltak – rettshjelputval

Stortinget har i oppmodingsvedtak nr. 101, 2. desember 2016 bede regjeringa gå gjennom ordninga for fri rettshjelp for å sjå om den bør utvidast til fleire område, eller endrast på andre måtar, for å sikre at den blir mest mogleg rettferdig, målretta og effektiv. Oppmodingsvedtaket må sjåast i samanheng med oppmodingsvedtak nr. 874, 12. juni 2017, der Stortinget har bede regjeringa greie ut forslag om fri rettshjelp med behovsprøving på likestillings- og diskrimineringsområdet.

Regjeringa har komme til at det skal setjast ned eit utval for å greie ut om det skal gjerast større omprioriteringar og endringar i ordninga. Det er lagt vekt på at utvalet skal gjere ei grundig vurdering av økonomiske og administrative konsekvensar av forslaga sine. Utvalet vil bli sett ned i løpet av 2018.

### 5.2.1 Evaluering av stykkpris og medgått tid til utbetaling av salær

Regelverket knytt til utbetaling av salær til advokatar og forsvarar i straffesaker og fri rettshjelp-saker blir evaluert på oppdrag frå Justis- og beredskapsdepartementet av eksterne konsulentar. Evalueringa skal kunne gi departementet, regjeringa og Stortinget eit grunnlag for å vurdere i kva grad regelverket fungerer etter formåla, i kva grad det er effektivt nok, og i kva grad det bør gjerast endringar i lova.

### 5.3 Tilskotsordninga for spesielle rettshjelptiltak

Justis- og beredskapsdepartementet gir tilskot til spesielle rettshjelptiltak. Ordninga blir forvalta av Statens sivilrettsforvaltning (SRF) og er øyremerkt. Ordninga er ein viktig del av det totale rettshjelpstilbodet. Formålet med tilskotsordninga er å gi kostnadseffektive rettshjelpstilbod til utsette grupper og menneske som er i ein særleg vanskeleg situasjon, og som kan oppfatte terske-len for å oppsøke ordinær juridisk hjelp som høg.

Tiltaka er vesentleg styrkte dei siste åra. I 2017 vart litt over 48 mill. kroner fordelte på 45 ulike tiltak på landsbasis. Post 72 under kap. 470 auka ytterlegare til 54,8 mill. kroner i 2018. Tilskotsmottakarane skal rapportere om oppnådde mål, erfaringar med tiltaka og bruken av ressursane. Ordninga vart evaluert i 2015 på oppdrag frå Justis- og beredskapsdepartementet. Konklusjonen var at tiltaka på eit overordna nivå oppnådde formålet med tilskota, sjølv om det var ein del variasjon når det gjaldt i kva grad dei oppfylte krava i formålsskildringa til ordninga. Regjeringa er opp-teken av at ordninga skal nyttast til formålet, og SRF har derfor følgd opp evalueringa ved å stille strengare krav til måloppnåing.

## 6 Erstatning i samband med straffeforfølgning

### 6.1 Høgare utbetalingar

Ein person som har vore sikta, tiltalt eller dømd for ei straffbar handling, kan ha rett til erstatning for økonomisk tap og oppreisning dersom vedkommande blir frifunnen, forfølgninga mot vedkommande blir innstilt, eller vedkommande har vore pågripen eller fengsla i strid med sentrale menneskerettskonvensjonar. Erstatninga følgjer faste satsar for krenking eller annan skade av ikkje-økonomisk art. Statens sivilrettsforvaltning (SRF) behandlar og avgjer krav om erstatning etter straffeforfølgning

I 2017 var saksinngangen på 923 saker. Dette er ein beskjeden nedgang frå året før. Totalt sett har saksinngangen likevel auka med 45 pst. frå 2012 til 2017, og det er venta at talet vil stabilisere seg på mellom 900 og 1 000 saker i året. Saksbehandlingstida i politiet vart i 2017 redusert med éin md. til fire md., mens saksbehandlingstida ved SRF var éin md., tilsvarande som året før.

Utbetalingane knytte til erstatning i samband med straffeforfølgning har auka dei siste åra. Mengda saker som blir behandla, er rekna for å ha mindre betydning for det totale utbetalingsnivået. Utbetalingane avheng først og fremst av kva for type saker som er til behandling. Særleg saker

<sup>4</sup> Tal per 2014.

om økonomisk kriminalitet kan gi store erstatningsutbetalningar, og tendensen er at det blir fleire av desse.

### 6.2 Tiltak – kartlegging av ordninga

Justis- og beredskapsdepartementet engasjerte hausten 2016 eit eksternt konsultentselskap til å gjere ei kartlegging av ordninga for å auke kunnskapen om ho. Rapporten vart levert i mai 2017 og viser bl.a. at hovudtyngda av krava (> 70 pst.) har bakgrunn i at saka er lagd bort hos politiet. Det er straffeforfølgning i samband med narkotikakriminalitet og annan vinningskriminalitet som genererer flest saker. Rapporten er til oppfølging hos departementet.

## 7 Kontrollutvalet for kommunikasjonskontroll

Kontrollutvalet for kommunikasjonskontroll (KK-utvalet) er eit uavhengig organ som skal kontrollere at bruken av kommunikasjonskontroll i politiet, romavlytting og dataavlesing skjer innanfor ramma av lov og instruksar. Utvalet skal òg kontrollere sletting og bruk av overskotsinformasjon og vurdere meldingar og rapportar som politimeistrane sender til Riksadvokaten. Statens sivilrettsforvaltning (SRF) er sekretariat for KK-utvalet.

KK-utvalet er utvida med éin medlem med teknisk kompetanse. Kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesing blir påverka av den teknologiske utviklinga, både når det gjeld gjennomføring av metodane, og dei opplysningane det er mogleg å få tilgang til gjennom metodebruken. Ein reell kontroll med bruk av slike tvangsmiddel føreset at utvalet har tilgang på teknologisk kompetanse. Dette er avgjerande med omsyn til effektiviteten og legitimitet i arbeidet til utvalet.

Stortinget har i oppmodningsvedtak nr. 808, 8. juni 2015–2016 bede regjeringa evaluere kommunikasjonskontrollutvalet tre–fem år etter at lovendringane om skjulte tvangsmiddel har teke til å gjelde. Justis- og beredskapsdepartementet vil følge opp vedtaket med ei evaluering av utvalet og komme tilbake til Stortinget på eigna måte.

Stortinget har i oppmodningsvedtak nr. 809, 8. juni 2015–2016 bede regjeringa gå gjennom og evaluere bruken av dataavlesing før det har gått fem år, og på eigna måte presentere resultatata for Stortinget. Justis- og beredskapsdepartementet følgjer opp vedtaket og vil etter at reglane har fått gjelde ei stund, vurdere korleis ei slik evaluering best kan gjennomførast. Regjeringa vil komme tilbake til Stortinget på eigna måte.

## Kap. 470 Fri rettshjelp

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	611 652	687 039	605 701
72	Tilskudd til spesielle rettshjelptiltak	48 538	54 849	56 440
	Sum kap. 0470	660 190	741 888	662 141

### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga på posten skal dekke utgifter til advokat, sakkunnige og meddommarar m.m. i saker der det er gitt fri sakførsel etter reglane i rettshjelplova. Fri sakførsel blir gitt i saker for domstolane og for særskilde forvaltingsorgan som fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, kontrollkommissjonen (for psykisk helsevern), smittevernemnda m.m. I tillegg dekker løyvinga utgifter til advokat og rettshjelp i saker der det heilt eller delvis er løyvd fritt rettsråd etter reglane i rettshjelplova. Fritt rettsråd er juridisk rådgiving i saker som

ikkje er til behandling i domstolane eller eit anna organ der det kan bli gitt fri sakførsel.

Løyvinga er foreslått redusert med 90 mill. kroner som følgje av at det bl.a. er venta ein nedgang i talet på asylinnkomster og prosentdelen hushald som får tilgang til fri rettshjelp ved økonomisk behovsprøving har gått ned.

Løyvinga er foreslått redusert med 3,4 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 605,7 mill. kroner.

### **Post 72 Tilskudd til spesielle rettshjelpstiltak**

Løyvinga på posten dekker primært tilskot for å sikre rettstryggleiksarbeid, tilskot til rettshjelpsverksemd og rettspolitisk arbeid.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 56,4 mill. kroner.

Tabell 2.17 Forslag til fordeling av tilskot til spesielle rettshjelpstiltak

Tiltak	Forslag 2019
Oslo kommune Fri rettshjelp	9 998 000
Kirkens Bymisjon Oslo – Gatejuristen/ Gatas økonom	7 175 000
Barnas jurist	3 500 000 fordelt mellom Gatas økonom og Barnas jurist
Gatejuristen Tromsø	1 625 000
Kirkens Bymisjon Bergen – Gatejuristen	1 775 000
Kirkens Bymisjon Trondheim – Gatejuristen	1 875 000
Kirkens Bymisjon Kristiansand – Gatejuristen	1 875 000
Gatejuristen Stavanger	1 625 000
Kirkens sosialtjeneste – Gatejurist Innlandet	1 475 000
JUSS BUSS	5 500 000
Jussformidlingen i Bergen	4 000 000
JURK	4 500 000
Jusshjelpe i Nord-Norge	2 760 000
Jusshjelpe i Midt-Norge	1 900 000
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)	3 700 000
Krisesentera	1 760 000
Prostituertes interesseorganisasjon (PION)	350 000
Stine Sofies stiftelse	501 926
Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU)	325 000
Støttesenteret mot incest – Oslo (SMI)	100 000
Pro Sentret i Oslo	100 000
<i>Sum</i>	<i>56 439 026</i>



**Kap. 3470 Fri rettshjelp**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Tilkjente saksomkostninger m.m.	4 508	3 948	4 062
02	Fri rettshjelp, ODA-godkjente utgifter			5 118
	Sum kap. 3470	4 508	3 948	9 180

**Post 01 Tilkjente saksomkostninger m.m**

Sakskostnader som blir tilkjente staten i saker der éin eller begge partar får fri sakførsel (benefiserte saker), blir førte under denne posten.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 4,1 mill. kroner.

**Post 02 Fri rettshjelp, ODA-godkjente utgifter**

Utgifter til fri rettshjelp til asylsøkarar som har fått avslag på søknad om vern, kan godkjennast som utviklingshjelp (ODA). Dette er i tråd med

OECD/DACs presiseringar til ODA-regelverket. Sjå utdjupande omtale under kap. 3490 og i Utanriksdepartementets Prop. 1 S (2018–2019).

Det er venta at vedtak om søknad om vern vil liggje føre i løpet av tre md. Det er dermed rekna med at alle asylsøkarar med avslag som kvalifiserer til fri rettshjelp, vil ha opphalde seg i Noreg i mindre enn tolv md. 98 pst. av asylsøkarane er venta å vere frå land der kostnadene knytte til desse personane er godkjende som ODA.

På denne bakgrunnen blir det foreslått å opprette ny post 02 under kap. 3470 og løyve 5,1 mill. kroner på posten.

**Kap. 471 Statens erstatningsansvar og Stortingets rettfærdsvederlagsordning**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
71	Erstatningsansvar m.m., <i>overslagsbevilgning</i>	63 753	106 543	109 633
72	Erstatning i anledning av straffeforfølgning, <i>overslagsbevilgning</i>	37 332	59 702	61 433
73	Stortingets rettfærdsvederlagsordning	21 470	31 388	25 713
	Sum kap. 0471	122 555	197 633	196 779

**Post 71 Erstatningsansvar m.m., overslagsbevilgning**

Kap. 471, post 71 blir belasta når staten blir dømd til, eller har inngått forlik om, å betale erstatning fordi staten er ansvarleg etter ulovfesta eller lovfesta erstatningsrettslege reglar. Posten blir òg belasta når staten betaler ut erstatning utan at det har oppstått usemje om erstatningsansvaret i desse sakene. Posten blir vidare nytta til å dekke sakskostnadene til ein motpart og til å dekke for-

seinkingsrenter som er tilkomne fram til éin md. etter at ein dom vart rettskraftig. Utbetaling av erstatning i kontraktsforhold kan ikkje belastast posten. Finst det andre budsjettpostar som er meinte å dekke dei aktuelle utgiftene, skal erstatningsutbetalingane ikkje belastast kap. 471, post 71. Sjå elles rundskriv G-01/2017. Løyvinga på posten er regelstyrt, og løyvingforslaget er eit overslag.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 109,6 mill. kroner.

**Post 72 Erstatning i anledning straffeforfølgning, overslagsbevilgning**

Løyvinga på kap. 471, post 72 blir belasta ved dekking av erstatning i samband med straffeforfølgning etter straffeprosesslova kapittel 31 og ved dekking av sakskostnadene til motparten etter straffeprosesslova § 438. Det er Statens sivilrettsforvaltning som avgjer krav om erstatning i samband med straffeforfølgning og betaler ut erstatning, jf. straffeprosesslova § 449 og delegasjonsvedtak av 9. desember 2003. Når staten blir dømd til å betale sakskostnadene til motparten etter straffeprosesslova § 438, blir utbetaling belasta post 72. Utbetalinga blir gjort av politidistriktet eller påtalemakta som utøver statens partsstilling i saka, ikkje av domstolen. Forseinkingsrenter av sakskostnadene som er tilkomne fram til éin md. etter at ein dom vart rettskraftig, kan belastast kap. 471 post 72. Forseinkingsrenter som er komne til etter dette tidspunktet, skal belastast driftsbudsjettet til verksemda.

Løyvinga på posten er regelstyrt, og løyvingsforslaget er eit overslag.

Det blir forslått ei løyving på posten på 61,4 mill. kroner.

**Post 73 Stortingets rettferdsvederlagsordning**

Posten dekker utbetalingar av rettferdsvederlag. Rettferdsvederlagsordninga er Stortingets eiga ordning der enkeltpersonar om har komme særleg uheldig ut i møte med dette offentlege jamført med andre på same tid, kan søke om ein skjønnsmessig kompensasjon. Statens sivilrettsforvaltning er sekretariat for Stortingets utval for rettferdsvederlag.

Som følgje av lågare utbetalingar i 2017 enn ein antok, og ein relativt stabil saksinngang dei siste åra, blir løyvinga foreslått redusert med 6,4 mill. kroner.

Det blir forslått ei løyving på posten på 25,7 mill. kroner.

**Kap. 473 Statens sivilrettsforvaltning**

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	46 881	72 454	72 579
70	Erstatning til voldsofre, overslagsbevilgning, <i>overslagsbevilgning</i>		355 550	300 000
	Sum kap. 0473	46 881	428 004	372 579

**Post 01 Driftsutgifter**

Løyvinga på posten dekker driftsutgifter til Statens sivilrettsforvaltning (SRF). Dette inkluderer godtgjersler, reise- og kursutgifter til medlemmer av utvala for rettferdsvederlag og Erstatningsnemnda for valdsoffer, i tillegg til sekretariatet til Kontrollutvalet for kommunikasjonskontroll. Løyvinga dekker i tillegg dei ordinære driftsutgiftene til Kontoret for valdsoffererstatning (KFV), Den rettsmedisinske kommisjonen (DRK), medrekna sekretariatet til kommisjonen, driftsutgiftene til sekretariatet for Konkursrådet og dessutan andre utgifter knytte til Konkursrådet, medrekna godtgjersle og reiseutgifter til medlemmene av rådet. Bemanninga i SRF utgjorde 61 årsverk i 2017,

mens det ved årsskiftet var 31 årsverk tilknytte KFV.

Løyvinga blir foreslått redusert med 1,5 mill. kroner.

Som følgje av at politiet skal etablere JustisCert (justissektoren sitt responsmiljø for å forebygge og koordinere handteringa av alvorlege IKT-hendingar) blir det foreslått å redusere løyvinga med 25 000 kroner mot en tilsvarande auke av løyvinga under kap. 440, post 01.

Løyvinga blir foreslått redusert med 362 000 kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemder.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 72,6 mill. kroner.

### Post 70 Erstatning til voldsofre, overslagsbevilgning

Løyvinga på posten dekker erstatning i saker etter valdsoffererstatningslova. Løyvinga på posten er regelstyrt, og løyvingsforslaget er eit overslag.

Løyvinga blir foreslått redusert med 65,2 mill. kroner som følge av at det er venta noko lågare tal på behandla søknader om valdsoffererstatning i 2019.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 300 mill. kroner.

## Kap. 3473 Statens sivilrettsforvaltning

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Diverse inntekter	271	5	5
	Sum kap. 3473	271	5	5

### Post 01 Diverse inntekter

Inntektene på posten er refusjonar som skal dekke utgifter som Den rettsmedisinske kommi-

sjonen har i samband med kurs og eventuelle andre inntekter.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 5 000 kroner.

## Kap. 474 Konfliktråd

(i 1 000 kr)

Post	Nemning	Rekneskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	118 295	118 433	139 266
60	Tilskot til kommunar, <i>kan overførast</i>	5 817	19 268	19 808
70	Tilskot		11 800	12 142
	Sum kap. 0474	124 112	149 501	171 216

### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga skal gå til drift av 22 konfliktråd og til drift av Sekretariatet for konfliktråda (Sfk). Samla utgjorde bemanninga i konfliktråda 122 årsverk per 1. juli 2018.

Løyvinga er foreslått auka med 16 mill. kroner til innsats mot ungdomskriminalitet og kriminelle miljø. Løyvinga er del av ei pakke på 50 mill. kroner.

Regjeringa foreslår å auke løyvinga med 2,8 mill. kroner knytt til digitalisering av saksbehandlinga for konfliktråda. På bakgrunn av omdisponering av personalressursar i justissektoren blir det foreslått å redusere løyvinga med 0,8 mill. kroner. Vidare blir det foreslått å redusere løyvinga med 42 000 kroner i samband med finansiering av JustisCert i 2019. Det blir foreslått å redusere løy-

vinga med 592 000 kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma.

Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å overskride løyvinga på kap. 474, post 01, mot tilsvarende meirinntekter på kap. 3474, post 02, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 139,3 mill. kroner

### Post 60 Tilskudd til kommuner, kan overføres

Løyvinga skal gå til tilskot til kommunar til samordning av lokale rus- og kriminalitetsførebyggjande tiltak (SLT) og til tilskotsordninga for førebygging av radikaliserings og valdeleg ekstremisme som Sfk forvaltar.

Det blir foreslått ei løyving på 19,8 mill. kroner.

### Post 70 Tilskudd

Løyvinga skal gå til tilskot for arbeid mot vald i nære relasjonar som Sfk forvaltar.

Det blir foreslått ei løyving på 12,1 mill. kroner.

### Kap. 3474 Konfliktråd

		(i 1 000 kr)		
Post	Nemning	Rekneskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
02	Refusjonar	1 531	681	701
	Sum kap. 3474	1 531	681	701

### Post 02 Refusjoner

Inntektene på posten er refusjonar, som skal dekke utgiftene konfliktråda har i samband med kurs og konferansar. Det blir foreslått at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 får fullmakt til å

overskride løyvinga på kap. 474, post 01, mot tilsvarende meirinntekter på kap. 3474, post 02, jf. forslag til vedtak.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 701 000 kroner.

### Kap. 475 Bobehandling

		(i 1 000 kr)		
Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	104 175	90 223	104 851
21	Spesielle driftsutgifter, <i>kan overføres</i>	3 839	7 442	7 620
	Sum kap. 0475	108 014	97 665	112 471

### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga på kapitlet dekker statens ansvar for utgifter til konkursbehandling i tilfelle der buet eller den som bed om konkurs (rekvirenten), ikkje dekker utgiftene. Dette er regelstyrte utgifter etter konkurslova § 73, og løyvingsforslaget er eit overslag.

Løyvinga blir foreslått auka med 13 mill. kroner som følgje av ein monnaleg auke i tvangsavviklingar, konkursbehandlingar og andre konkurssaker.

Løyvinga blir foreslått redusert med 451 000 kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemdar.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 104,9 mill. kroner.

### Post 21 Spesielle driftsutgifter, kan overføres

Løyvinga på posten skal dekke utgifter til Justis- og beredskapsdepartementets særskilde garantiordning.

Løyvinga blir foreslått redusert med 37 000 kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma i statlege verksemdar.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 7,6 mill. kroner.

## Programkategori 06.80 Svalbardbudsjettet

Utgifter under programkategori 06.80 fordelt på postgrupper

		(i 1 000 kr)			
Post-gr.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
50–59	Overføringer til andre statsregnskaper	268 186	238 370	360 484	51,2
	Sum kategori 06.80	268 186	238 370	360 484	51,2

Utgifter under programkategori 06.80 fordelt på kapitler

		(i 1 000 kr)			
Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
480	Svalbardbudsjettet	268 186	238 370	360 484	51,2
	Sum kategori 06.80	268 186	238 370	360 484	51,2

Justis- og beredskapsdepartementet fremjar svalbardbudsjettet som ein eigen budsjettproposisjon samstundes med statsbudsjettet; Prop. 1 S 2018–2019) Svalbardbudsjettet.

Kvart år blir det gitt eit tilskot frå statsbudsjettet til dekning av underskotet på svalbardbudsjettet. For 2019 er det foreslått 533,7 mill. kroner i utgifter og 173,2 mill. kroner i inntekter på svalbardbudsjettet. Differansen på 360,5 mill. kroner dannar grunnlaget for tilskotet på Justis- og beredskapsdepartementets kap. 480, post 50. Underskotet er større enn i 2018 m.a. fordi det i 2018 var særskilt høge skatteinntekter og fordi det i 2019 er foreslått auka løyving til skredtiltak og energiforsyning.

I hovudsak er det den statlege administrasjonen av Svalbard som er finansiert over svalbardbudsjettet. Dette er mellom anna verksemd på Svalbard som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og verksemd underlagt andre fagdepartement. Longyearbyen lokalstyre får òg løyvingane sine over svalbardbudsjettet.

Svalbardbudsjettet gir òg ei samla oversikt over statlege løyvingar til svalbardformål som ikkje er finansierte på kap. 480, post 50. Slike utgifter blir dekte over det ordinære statsbudsjettet under kapitla til dei enkelte fagdepartementa.

Forslag til løyvingar for 2019 er omtalt nærare i Svalbardbudsjettet.

Heilskaplege stortingsmeldingar til Stortinget om Svalbard blir lagt fram med nokre års mellomrom. Regjeringa la 11. mai 2016 fram Meld. St. 32 (2015–2016) *Svalbard*. Regjeringa stadfeste i denne meldinga at dei overordna måla for svalbardpolitikken ligg fast:

- ei konsekvent og fast handheving av suvereniteten
- overhalde Svalbardtraktaten på korrekt måte og føre kontroll med at traktaten blir etterlevd
- bevaring av ro og stabilitet i området
- bevaring av den særeigne villmarksnaturen i området
- halde oppe norske samfunn på øygruppa

Behandlinga i Stortinget, jf. Innst. 88 S (2016–2017), viste at det er brei politisk semje om hovudlinjene i svalbardpolitikken. Regjeringa legg vekt på at forvaltninga av øygruppa er føreseieleg og ber preg av kontinuitet. Ei framhalden føreseieleg forvaltning av Svalbard, i tråd med måla, medverkar både til tryggleik for folk i Longyearbyen og vil medverke til stabilitet og ei føreseieleg utvikling i regionen.

Justis- og beredskaps-departementet sine mål for polarpolitikken

Måla for svalbardpolitikken, den auka aktiviteten på øygruppa og det at fleire aktørar er til stades, gjer det naudsynt med ei sterk koordinering og samordning av svalbardpolitikken. Mange departement har roller på Svalbard og er involverte i arbeidet med å nå måla. Polarområda har ei politisk betydning som gjer det naudsynt å sjå dei enkelte fagetatane si verksemd i samheng og i eit breiare perspektiv. Justis- og beredskapsdepartementet er tildelt eit eige ansvar for koordineringa av norsk svalbardpolitikk. Justis- og beredskapsdepartementet, har difor følgjande mål for politikken i Arktis, i tillegg til måla fastsett i stortingsmeldinga:

Tabell 2.18 Mål for polarpolitikken

Mål
1. Styrkje samhandlinga i beredskap og krisehandtering
2. Styrkje samordninga og koordineringa av norsk polarpolitikk
3. Vidareutvikle lokalsamfunnet i Longyearbyen

Befolkning i Longyearbyen

*Resultat og utfordringar*

Ein viser til merknaden frå utanriks- og forsvarskomiteen i samband behandlinga av Svalbardbudsjettet 2018, jf. Innst. 17 S (2017–2018): «Komiteen fremhever at et av hovedmålene i svalbardpolitikken er opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen, og at kulldriften tradisjonelt har vært en viktig bærebjelke for dette samfunnet. Komiteen viser til at tallet på norske statsborgere har gått noe ned, og mener tiltak for å understøtte opprettholdelsen av norske samfunn er svært viktig.»

Longyearbyen er og skal vere eit levedyktig norsk lokalsamfunn og administrasjonssenter. Det er viktig at det er ein god balanse mellom talet på norske og utanlandske statsborgarar i dette samfunnet. Det er difor grunn til å følgje med på utviklinga i Longyearbyen.

For å sikre at Longyearbyen skal vere eit robust norsk familiesamfunn er det nødvendig å leggje til rette for at folk kjenner seg trygge og at bustadane har ein akseptabel standard. Rammene for ei god samfunnsutvikling som var tilpassa eit gruvesamfunn må justerast. Det er derfor viktig å

tilpasse regelverk og rammer i forhold til utfordringar i framtida.

*Tiltak*

- Regjeringa har lagt til rette for at Statsbygg skal kunne bygge 60 bustader i Longyearbyen. Statsbygg tek sikte på at dei første 30 bustadene skal vere innflyttingsklare i løpet av 2018. Sjå omtale i Svalbardbudsjettet for nærare omtale.
- Regjeringa foreslår å løyve 45 mill. kroner til sikringstiltak i Longyearbyen i 2018, jf. omtale under.
- Det er foreslått å auke løyvinga med 0,8 mill. kroner på svalbardbudsjettet til ei ny stilling på Skattekontoret på Svalbard. Styrkinga vil m.a. gjere Skattekontoret i betre stand til å oppdatere befolkningsregisteret.

*Energiforsyning*

Forsyningstryggleik for energi er grunnleggjande for alle samfunnsfunksjonar. For Longyearbyen, som ikkje er knytt saman med eit større energisystem, og der tilgang på energi også er kritisk for annan grunnleggjande infrastruktur, er forsyningstryggleik for elektrisitet spesielt viktig. Forsyningstryggleiken for elektrisitet i Longyearbyen er ikkje tilfredsstillande, og det er naudsynt med større kapasitet for reservekraft innan kort tid.

*Tiltak*

- Regjeringa foreslår å auke løyvinga til Longyearbyen lokalstyre med 19 mill. kroner i 2019 som statlig tilskott for delvis å finansiere bygging av eit nytt reservekraftverk i Longyearbyen. Kostnadene for prosjektet er estimert til 55,5 mill. kroner. Regjeringa legg opp til at staten finansierer halvparten av kostnadene til nytt reservekraftverk.
- I samband med behandlinga av Meld. St. 32 (2015–2016) Svalbard bad Stortinget Regjeringa om å setje i gang ei brei utgreiing av moglegheitene for framtidig energiforsyning på Svalbard, basert på berekraftige og fornybare løysingar, jf. Innst. 88 S (2016–2017). Utreiinga blei lagt fram 5. juli 2018. Studien vil bli følgt opp med grundigare vurderingar av samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsverknadar

## Skredsikring

### Utfordringar

I februar 2017 gikk det eit stort skred i Longyearbyen som medførte store skadar på bygg i bustadområdet Lia. Ingen personar blei skadd. Skredet kom uventa og vart ikkje pårekna av den lokale skredvarslinga. I 2017 blei det i tillegg gjennomført fleire evakueringar i same bustadområde.

Fleire bygg i Longyearbyen blei i 2016 vurdert å liggje innafør faresonegrensene for 100-års skred (rød sone). NVE leia ei breitt samansett ekspertgruppe som i 2018 la fram nye skredvurderingar. Dei viser at skredfaren er vesentleg større enn det kartlegginga frå 2016 synte. Fleire bustader i Lia let seg ikkje sikre med fysiske tiltak som vollar, skjermar eller liknande.

### Tiltak

- Regjeringa foreslår å løyve 45 mill. kroner til sikringstiltak i Longyearbyen over kap. 480, post 50.
- Det er foreslått å auke løyvinga til Sysselemanen med 0,35 mill. kroner på Svalbardbudsjettet for å betre beredskap av lavinehundar i Longyearbyen.
- Fram til skredsikringstiltak og nye bustader er på plass er dei viktigaste tiltaka varsling og evakuering. Den lokale varslinga blir ført vidare vinteren 2018/2019. Longyearbyen lokalstyre skal etter planen overta denne varslinga på sikt.

## Kap. 480 Svalbardbudsjettet

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
50	Tilskudd	268 186	238 370	360 484
	Sum kap. 0480	268 186	238 370	360 484

### Post 50 Tilskudd

Tilskotet går til dekning av underskotet på svalbardbudsjettet.

## Programkategori 06.90 Beskyttelse og innvandring

Utgifter under programkategori 06.90 fordelt på postgrupper

		(i 1 000 kr)			
Post-gr.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
01–25	Driftsutgifter	3 328 241	2 364 003	1 866 068	-21,1
30–49	Nybygg, anlegg m.v.	35 532	117 170	118 028	0,7
60–69	Overføringer til kommuner	252 532	208 053	138 354	-33,5
70–89	Overføringer til private	453 348	307 044	190 114	-38,1
	Sum kategori 06.90	4 069 653	2 996 270	2 312 564	-22,8

Utgifter under programkategori 06.90 fordelt på kapitler

		(i 1 000 kr)			
Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019	Pst. endr. 18/19
490	Utlendingsdirektoratet	3 744 816	2 680 182	2 014 612	-24,8
491	Utlendingsnemnda	324 837	316 088	297 952	-5,7
	Sum kategori 06.90	4 069 653	2 996 270	2 312 564	-22,8

### 1 Innleiing

1.1 Organisering og plassering av kategorien i kjedeperspektivet

Migrasjonskjeda er definert som prosessen frå ein person søker om opphaldsløyve eller vern i Noreg, til opphaldsløyve, busetjing og deltaking i arbeids- og samfunnsliv, eller avslag og retur til heimlandet eller trygt tredjeland for dei som har søkt frå Noreg.

Sjå også omtalen av hovudutfordringar og hovudmål for migrasjonskjeda under del I. Desse hovudmåla er knytte til programkategori 06.90:

- få asylsøkarar utan behov for vern
- rask retur av personar utan lovleg opphald
- få personar med opphald med feil identitet eller på feil grunnlag

### 2 Budsjettprioriteringar

For 2019 foreslår regjeringa å redusere budsjettet under programkategorien med 683,7 mill. kroner. Dette inkluderer lønns- og prisvekst på 64,6 mill. kroner.

Regjeringa foreslår bl.a. desse prioriteringane i budsjettet for 2019 for programkategori 06.90:

- løyve 4,1 mill. kroner til å styrke arbeidet med å kalle tilbake opphaldsløyve som er gitt på feil grunnlag, og å auke bruken av DNA-testing i familiesaker i UDI. Det blir totalt foreslått å løyve 10 mill. kroner til å styrke dette arbeidet i UDI, politiet og utanriksstasjonane.
- auke kvoten for overføringsflyktningar frå 2 120 til 3 000. Ved eventuelt mottak av asylsøkarar for å fordele ansvar mellom EU-/Schengen-land skal dette takast innanfor talet på kvoteflyktningar.



- løyve totalt 53,2 mill. kroner til å vidareføre modernisering av IT-system i utlendingsforvaltninga.

Som del av reforma for avbyråkratisering og effektivisering i staten foreslår regjeringa å redusere løyvinga under kategorien med 11,8 mill. kroner.

### 3 Migrasjonskjeda – vern og innvandring

#### 3.1 Få asylsøkarar utan behov for vern

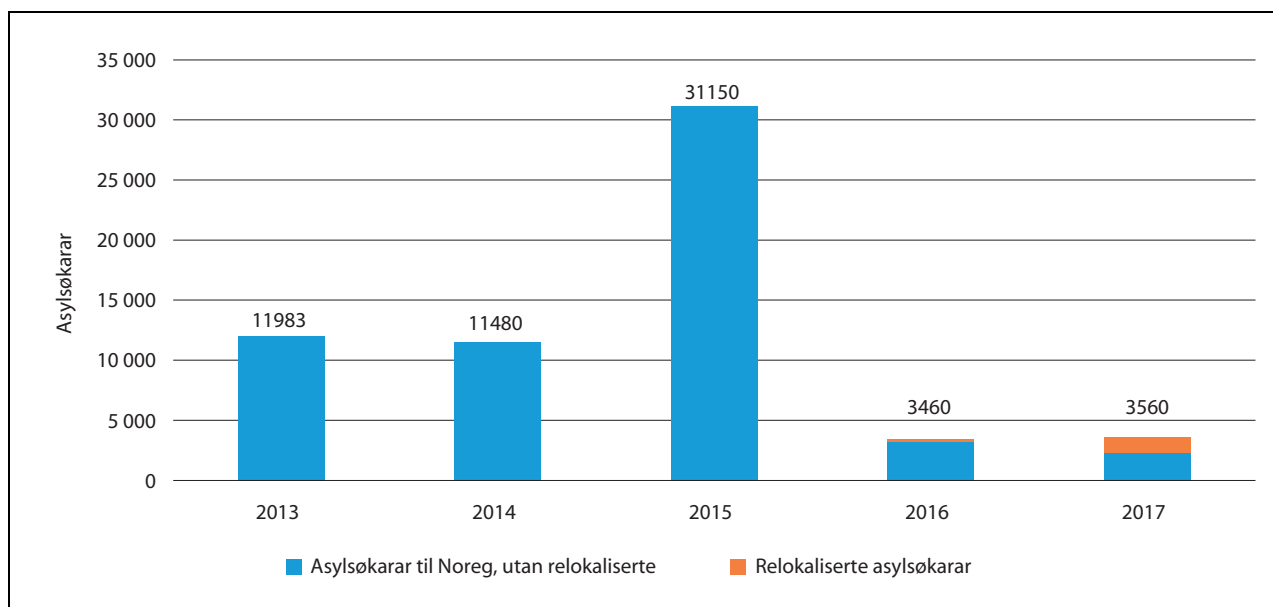
Eit høgt tal asylsøkarar fører til høge offentlege utgifter på utlendingsfeltet og set det norske asylsystemet og velferdsmodellen under press. Søknader frå personar som ikkje har reelt behov for

vern, fører både til høgare utgifter for staten og at det blir færre ressursar å bruke på menneske i nød, då ein stor del av utgiftene knytte til asylsøkarar blir finansiert over bistandsramma<sup>5</sup>. Det er derfor eit mål at så få som mogleg skal komme som asylsøkarar til Noreg utan at dei har behov for vern. I tillegg er det viktig at utlendingsmyndigheitene vurderer å kalle tilbake opphaldsløyve når personar ikkje lenger har behov for vern.

<sup>5</sup> Utgiftene til mottak og retur av asylsøkarar i løpet det første året i Norge, og stønad for reintegrering i heimlandet, blir klassifisert som offisiell utviklingshjelp etter retningslinjene til OECD DAC. Sjå òg omtalen under kap. 3490

#### 3.1.1 Resultat – framleis få asylsøkarar og færre ubehandla saker

##### Talet på asylsøknader

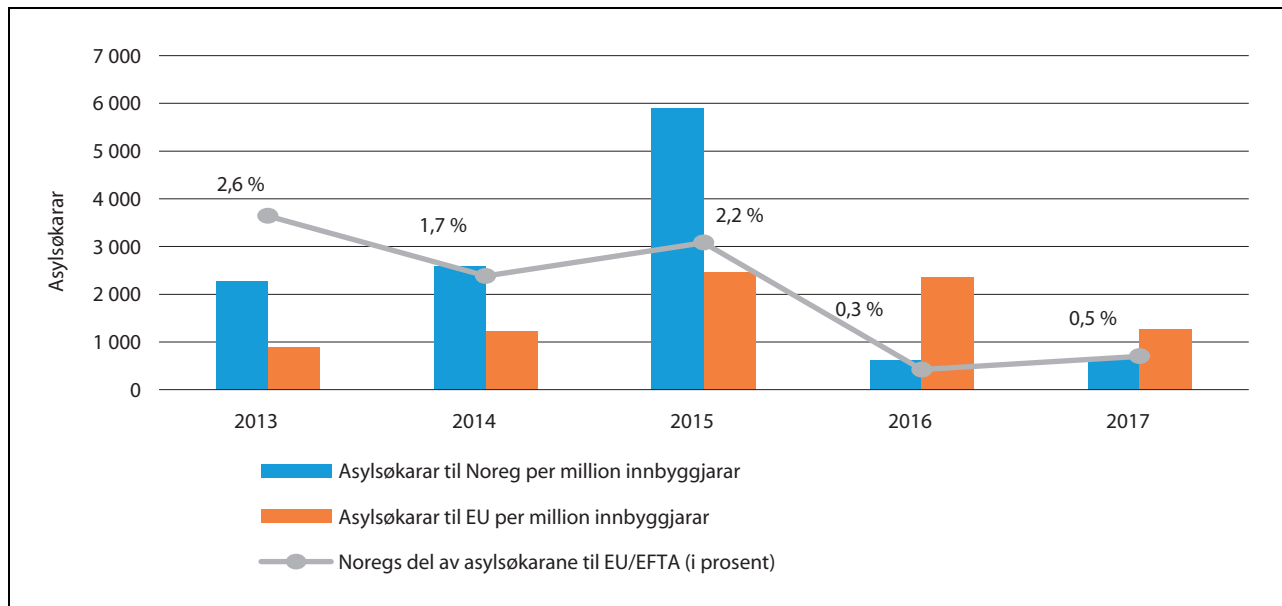


Figur 2.29 Asylsøkarar til Noreg 2014–2017

Kjelde: UDI

Talet på personar som søker asyl i Noreg, har dei siste to åra vore lågt. Tabellen viser at talet på asylsøknader nesten er uendra frå 2016 til 2017. Noreg deltok frivillig i EUs relokaliseringsordning i 2016–2017 (sjå nærmare omtale av ord-

ninga i Prop. 1 S (2017–2018)) og tok imot til saman 1 510 asylsøkarar gjennom ordninga. Ser ein bort frå relokaliseringa, gjekk talet på asylsøkarar som kom til Noreg, ned med 28 pst. frå 2016 til 2017.



Figur 2.30 Asylsøkarar til Noreg sammenlikna med EU

Kjelde: UDI, Eurostat

Tabellen over viser at Noregs del av asylsøkarane som kom til land i EU/EFTA, er blitt mykje mindre i 2016 og 2017 enn i åra før. Dessutan ligg talet på asylsøkarar per million innbyggjarar i Noreg markert under snittet for EU-landa i 2016–2017, mens det låg over i 2014–2015. Hovudårsaka til at det berre var ein svak nedgang i talet på asylsøkarar per million innbyggjarar i EU frå 2015 til 2016, var at mange av dei som kom i 2015 til store EU-land som Tyskland, ikkje vart registrerte som asylsøkarar før i 2016.

Det ser ut til at talet på asylsøkarar vil halde seg på eit lågt nivå òg i 2018. Per 31. august var det registrert i underkant av 1 800 asylsøkarar, og prognosen for heile året er 2 000 asylsøkarar. Prognosen blei sist endra i juni 2018. Det har komme fleire asylsøkarar i sommar enn forventa. Justering av prognosen for 2018 vil bli vurdert i oktober.

Det er ulike grunnar til at det kjem få asylsøkarar. Det er sett inn fleire tiltak utanfor Noreg. Samarbeid mellom EU og Tyrkia og land på Vest-Balkan om migrasjonskontroll har ført til at færre asylsøkarar er komme frå Midtausten til Europa. Betre registrering av personar som kjem over yttergrensene til Schengen-området, og bruk av personkontroll på nokre av dei indre grensene mellom Schengen-land har ført til at færre av dei som er komme til Europa, kjem seg vidare til Noreg.

I 2017 avdekte europeisk grensekontroll at rundt 205 000 personar reiste inn irregulært til Schengen-området. Dei fleste kom sjøvegen, meir

enn halvparten over det sentrale Middelhavet frå Libya. Sommaren 2017 førte samarbeidet med europeiske land til ein forsterka innsats for å nedkjempe nettverka av menneskesmuglarar og til å styrke kystvakta i Libya. Kystvakta kunne då ta meir ansvar for søk og redning i egne farvatn. Fleire skipbrotne migrantar blir derfor no redda før dei kjem til internasjonalt farvatn, og blir førte i land i Libya. Forholda migrantane bur under der, har blitt kritiserte frå fleire hald, sjå nærmare omtale under 3.1.3.

Den styrkte kystvakta i Libya, og samarbeid mellom EU og Tyrkia og land på Vest-Balkan, har samstundes ført til meir trafikk langs andre yttergrenser. I 2017 kom det 129 pst. fleire over det vestlege Middelhavet til Spania samanlikna med i 2016. Tala på migrantar er likevel relativt låge. Sjølv om europeiske tiltak har ført til nokre endringar i reiserutene, har dei samla sett ført til at færre personar kjem irregulært til Schengen-området, og at færre kjem vidare til Noreg.

Øg endringar i regelverket i Noreg blir antatt å ha bidratt til at talet som søker asyl, no er lågt. Ein går ut frå at signaleffektane av endringar i den norske innvandringspolitikken har medverka til at talet på personar som søker asyl i Noreg, har halde seg på eit lågt nivå. Til dømes kan mange i staden ha valt å søke asyl i andre land. I desember 2017 vedtok Stortinget etter forslag frå regjeringa å føre vidare dei fleste endringane i Prop. 16 L (2015–2016). Endringane hadde som mål å redusere talet på asylsøkarar utan behov for vern og å førebyggje ein ny kraftig auke i talet på asylsøka-

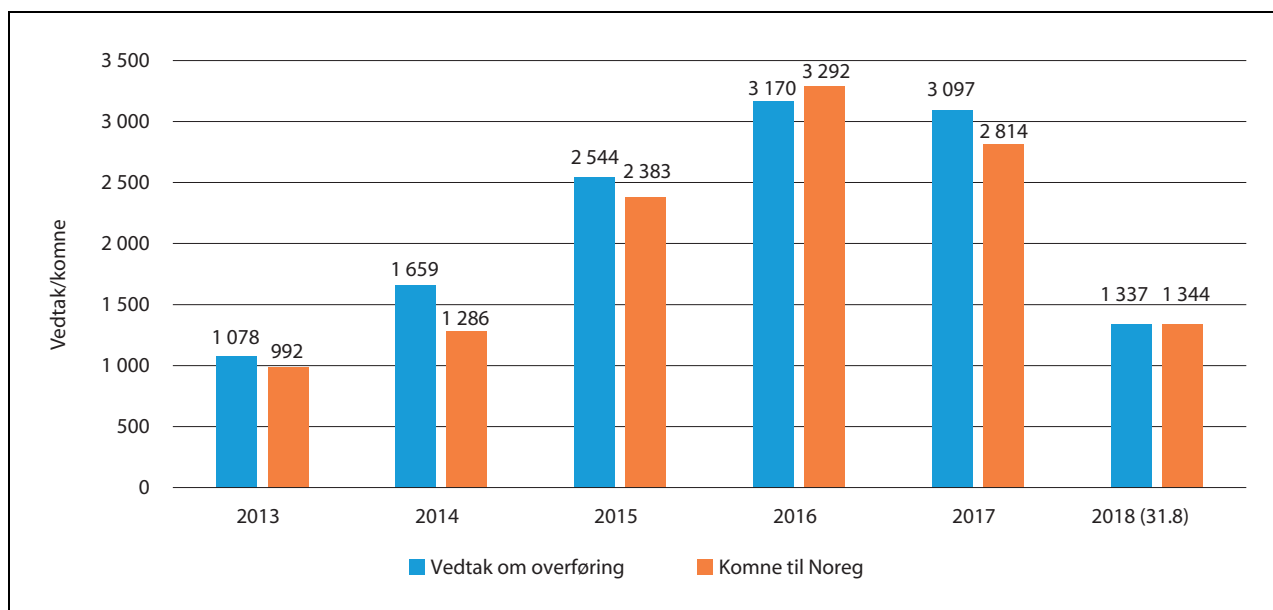
rar. Asylsaker blir i dag avgjorde etter desse reglane og dei innstrammingane som vart varig vedtekne av Stortinget 16. juni 2016. jf. Prop. 90 L (2015–2016). Endringar i regelverket for familieinnvandring kan òg bidra til å påvirke talet på asylsøkarar. Med verknad frå 1. juli 2017 er det innført eit tilknytingskrav i utlendingslova for å få familie-gjenforeining. Kravet inneber at familiemedlemmer kan bli nekta gjenforeining og opphaldsløyve viss familien kan bu saman i eit anna trygt land som dei har ei sterkare tilknytning til. I utlendingsforskrifta er det sagt at dette landet må respektere flyktingar og grunnleggjande rettar, og det må vere trygt å reise dit og busetje seg der. Fordi det er eit krav at landet skal vere trygt, vil familien ikkje ha behov for vern i Noreg.

### Overføringsflyktingar

For å avhjelpe flyktnings situasjonen i verda bidrar Noreg med å ta imot flyktingar på ein årleg kvote

i tett samarbeid med FN's høgkommissær for flyktingar (UNHCR). Formålet er å gi vern til særleg utsette flyktingar, gi ei varig løysing for flyktingar utan utsikt til andre løysingar og bidra til ansvars- og byrdedeling med aktuelle vertsland med store flyktinggrupper.

Justis- og beredskapsdepartementet fastset årleg, i samråd med Utanriksdepartementet og Kunnskapsdepartementet, kva for flyktinggrupper som skal bli prioriterte i kvoten. UNHCR og norske frivillige organisasjonar får komme med innspel. UDI gjer vedtak for uttaka av dei enkelte flyktingane i samsvar med fordelinga som er vedteken. Tabellen under viser talet på vedtak om overføring og faktiske tal på innkomne overføringsflyktingar til Noreg, 2013–2018.



Figur 2.31 Overføringsflyktingar 2013–31.8.2018

Kjelde: UDI

Stortinget vedtok 19. juni 2015 at Noreg skulle ta imot 8 000 syriske overføringsflyktingar i perioden 2015–2017, jf. Dokument 8:135 S (2014–2015) og Innst. 398 S (2014–2015). I perioden 2015–2017 har det blitt fatta vedtak om overføring for 8 024 syriske flyktingar, og det har komme 7 253 syriske overføringsflyktingar til Noreg i perioden.

I 2017 var kvoten totalt på 3 120 plassar, der 3 000 plassar var for syriske flyktingar og 120 for

andre nasjonalitetar. UDI gjorde vedtak for 3 097 flyktingar i 2017, der dei fleste var syrarar (2976). Det kom i overkant av 2 800 overføringsflyktingar til Noreg i 2017, og syrarar var den største gruppa med 2 667 personar. Årsaka til at det ikkje er samsvar mellom talet på vedtak og kor mange flyktingar som kjem til landet eit bestemt år, er at det går tid frå vedtaket er gjort, til det blir funne ein busetjingskommune mv.

Kvoten blir vurdert fleksibelt i treårsperiodar. Gjeldande treårsperiode for fleksibel bruk av kvoten blir avslutta i 2018. Plassar som ikkje blir nytta eitt år, kan bli overførte til neste år – og omvendt – innanfor perioden. Tabellen under viser talet på

plassar for kvoten per år i gjeldande treårsperiode. Per 31. august 2018 er det gjort vedtak om overføring for totalt 1 337 flyktingar og til saman 7 604 innanfor treårsperioden 2016–2018.

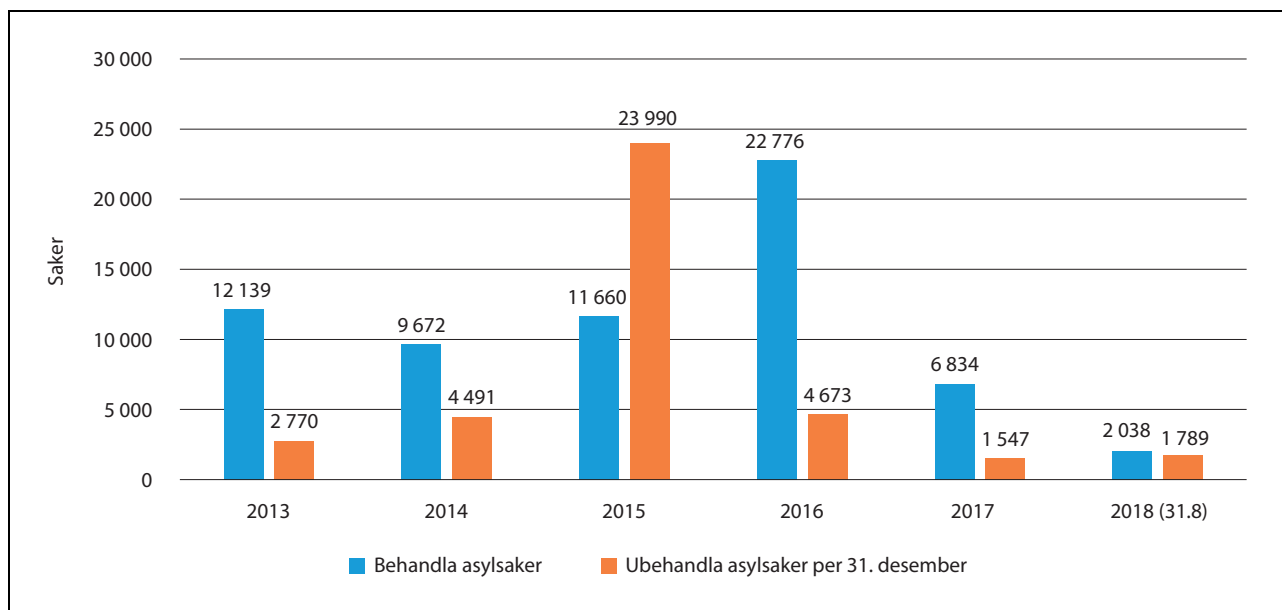
Tabell 2.19 Kvoteplassar for gjeldande treårsperiode 2016–2018

	2016	2017	2018	Sum gjeldande treårsperiode
Kvoteplassar	3 120	3 120	2 120	8 360

### Behandling av søknader om vern

I 2016 og 2017 auka Stortinget løyvinga til UDI for å redusere saksbehandlingstida og talet på ubehandla saker. Som det går fram av figuren under, har talet på ubehandla saker blitt kraftig redusert etter 2015. UDI var ved utgangen av 2017 nær ved å ha nådd ei effektiv mengd<sup>6</sup> ubehandla saker om vern.

<sup>6</sup> For effektiv vedtaksproduksjon må UDI ha en viss mengde ubehandla saker. Effektiv mengd ubehandla saker er det lågaste talet saker som sikrer at saksbehandlarar til enhver tid har saker å behandle uten at det blir unødig ventetid i sakene. Kva mengd ubehandla saker som er effektivt avhenger av talet på søknader, saksbehandlingstid og talet på tilsette.

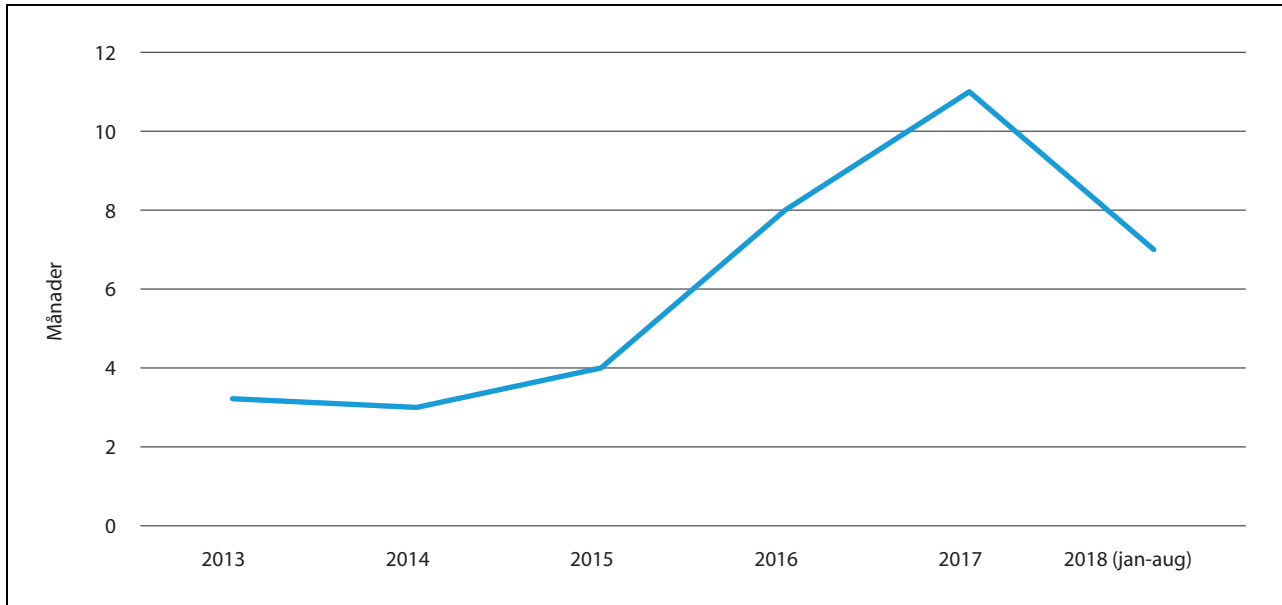


Figur 2.32 Talet på behandla asylsaker og restansesituasjon

Kjelde: UDI

Som følgje av utviklinga i talet på asylsøkarar var dei fleste av sakene UDI behandla i 2016 og starten av 2017, saker frå 2015. Gjennomsnittleg saksbehandlingstid var derfor høg desse åra, jf. figuren under. I 2018 har det vore ein stor reduksjon i talet på tilsette, og i tillegg har flytting av tilsette teke mykje merksemd i organisasjonen. Opplæring av tilsette i nye sakstypar og porteføljar har

kravd mykje kapasitet og gjort at færre saker enn planlagt har blitt behandla. Ved inngangen til 2018 var det likevel berre 126 av dei som søkte asyl i 2015, som ikkje hadde fått saka si behandla. Nedgangen i eldre saker til behandling og færre asylsøkarar enn forventa forklarar den lågare saksbehandlingstida mot slutten av 2017 og så langt i 2018.

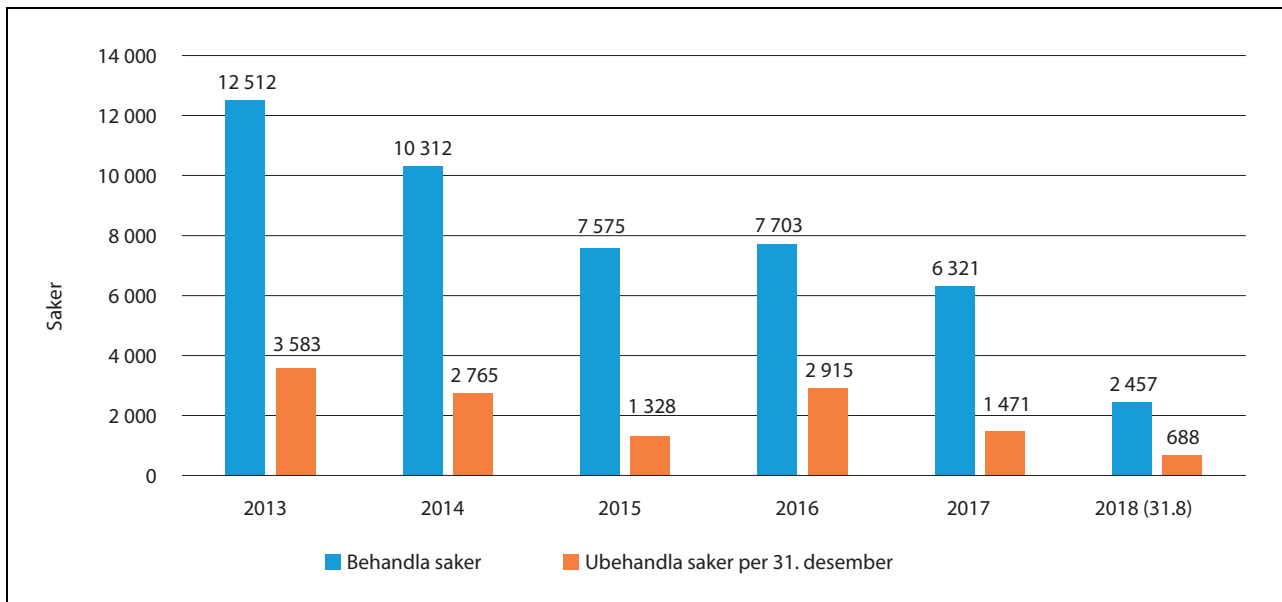


Figur 2.33 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for realitetsbehandla asylsaker i måneder, UDI, 2013 – 31. august 2018

Kjelde: UDI

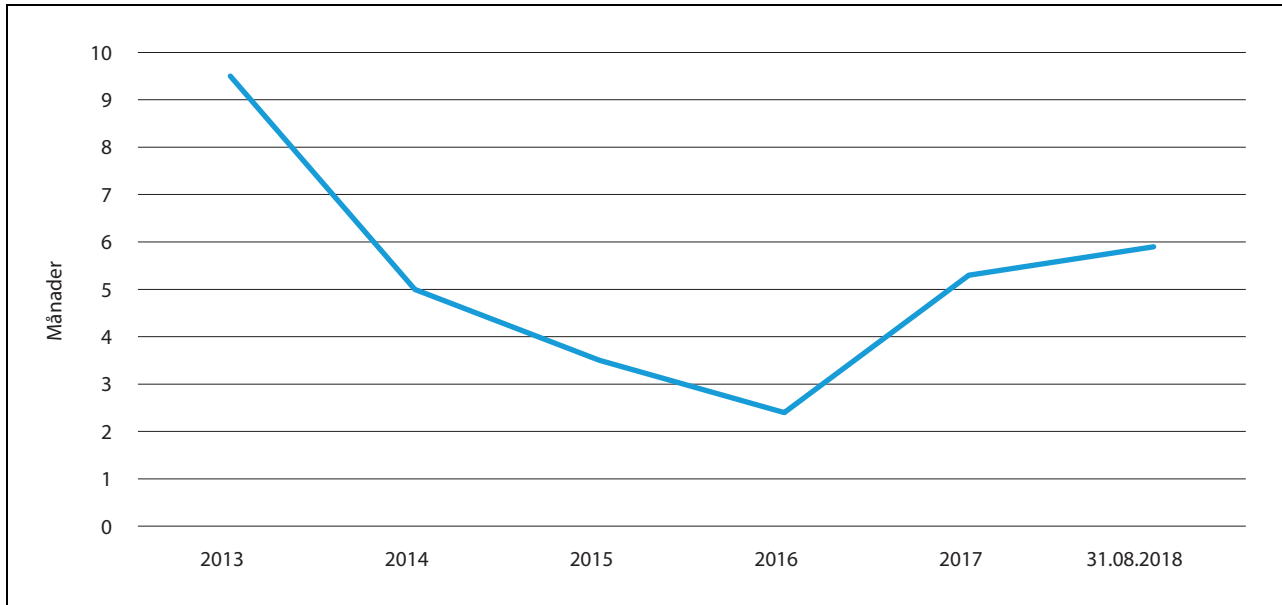
Utlendingsnemnda (UNE) er klageinstans for vedtak UDI har gjort. UNE tok imot om lag 4 900 asylsaker (klagar og omgjæringsoppmodingar) i 2017. Talet på ubehandla saker vart om lag halvert i løpet av 2017 og har blitt ytterlegare

reduisert gjennom første halvår 2018, jf. figuren under. Dei siste åra har UNE redusert saksbehandlingstida, men i 2017 og så langt i 2018 har det vore ein auke fordi UNE har behandla fleire eldre saker, jf. figur under.



Figur 2.34 Behandla og ubehandla asylsaker, UNE, 2013–31. august 2018

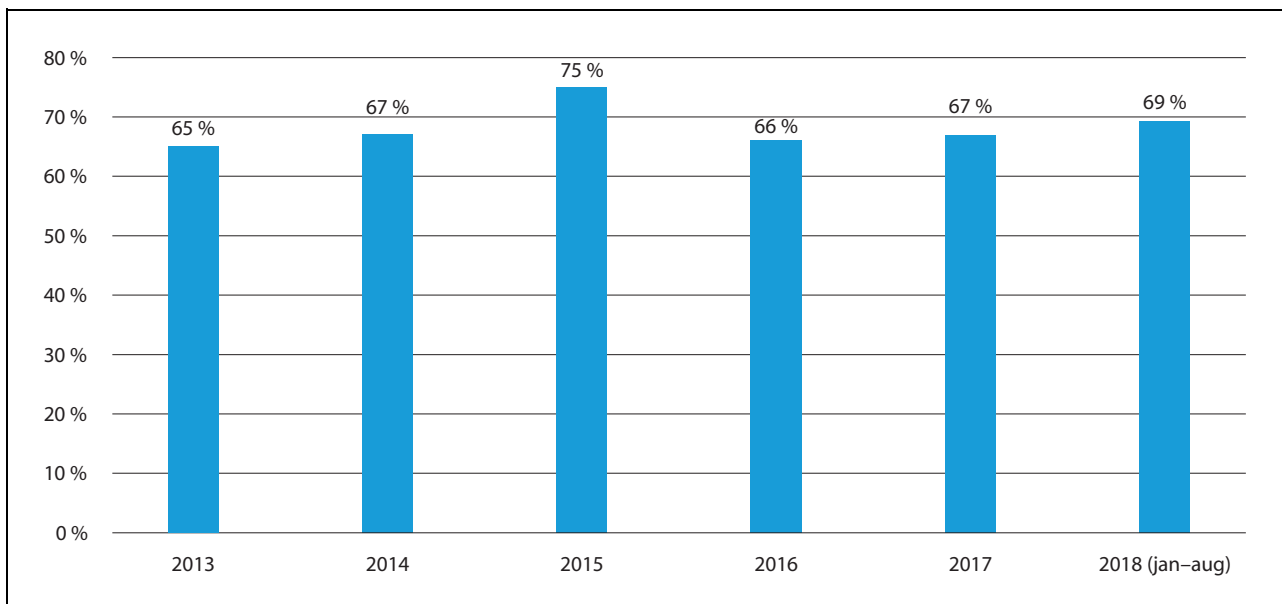
Kjelde: UNE



Figur 2.35 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker, vern, i måneder, UNE, 2013 – 31. august 2018  
Kjelde: UNE

Ein del asylsøknader blir ikkje realitetsbehandla i Noreg, men avslått etter Dublin-regelverket. Prosentdelen av realitetsbehandla asylsøknader der UDI har gitt løyve, har vore på eit relativt høgt nivå dei siste åra, jf. figuren under. Realitetsbe-

handla asylsaker refererer til dei asylsakene UDI vurderer for opphald i Noreg. Dette syner at ein større del asylsøkarar som kjem til Noreg, faktisk har behov for vern.



Figur 2.36 Prosentdelen av realitetsbehandla asylsøknader der UDI har gitt løyve 2013–31. august 2018  
Kjelde: UDI

Flyktningkonvensjonen og utlendingslova opnar for å kalle tilbake flyktningstatus og opphaldsløyve dersom behovet for vern fell bort og flyktningen trygt

kan vende tilbake til heimlandet. Forholda i landet ein utlending har flykta frå, kan endre seg over tid, eller det kan vere individuelle forhold ved flyktning-

gen sjølv som har endra seg. UDI har halde fram arbeidet med å tilbakekalle opphaldsløyve, jf. departementets instruks GI-14/2016 (*Revidert instruks om tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f*). Arbeidet med desse sakene er ressurskrevjande. Ved utgangen av 2017 hadde UDI om lag 1 200 saker til vurdering der det kan vere aktuelt å kalle tilbake asylstatus eller opphaldsløyve på grunn av at det ikkje lenger er behov for vern som flyktning. Dette gjeld i all hovudsak flyktningar frå Somalia. UDI har i 2017 trekt tilbake 41 opphaldsløyve fordi forholda i heimlandet har endra seg til det betre. I 22 saker er det gjort vedtak om ikkje å kalle løyvet tilbake, og om lag 190 saker har direktoratet skrinlagt fordi det i desse sakene har vore grunn til å gi nytt opphaldsløyve.

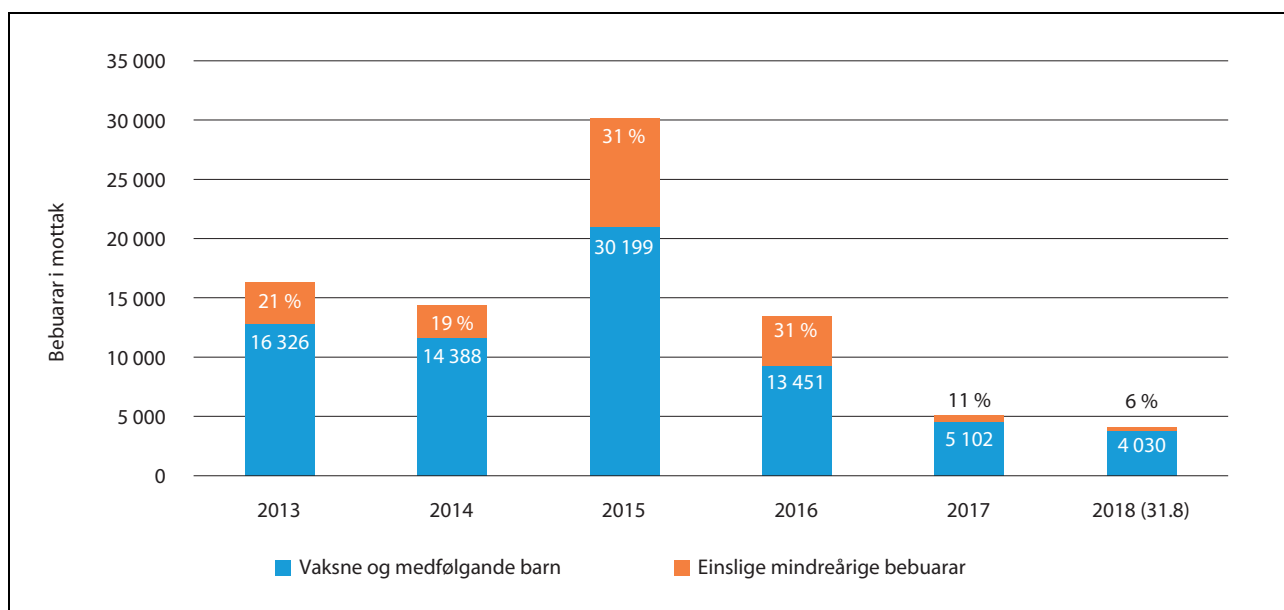
Det er òg fleire tilfelle av at personar prøver å misbruke asylinstituttet for å få opphald i Noreg. Til dømes er det personar som søker vern idet dei blir pågripne for kriminelle handlingar. Det er òg ei utfordring at personar oppgir feil identitet eller andre urette opplysningar for å få opphaldsløyve. Sjå omtalen av utfordringar og tiltak knytte til at personar har opphaldsløyve på bakgrunn av urette opplysningar, under pkt. 3.3.

#### Færre mottak og færre bebuarar i mottak

Talet på bebuarar i asylmottak har variert frå rekordhøgt ved utgangen av 2015 til svært få i

2018. Behovet for innkvartering blir bestemt av talet på asylsøkarar og kor lenge asylsøkarane blir buande i mottaka. Få asylsøkarar har komme til landet etter 2015, samstundes som mange har flytta ut av mottak i same periode. Dette kjem bl.a. av ein auke i busetjingstakta dei siste tre åra. Regjeringas innsats for retur har også medvirka til færre bebuarar i mottak, sjå også omtale under pkt. 3.2. Dette har resultert i eit markert lågare tal på personar som ventar på busetjing og retur, enn i tidlegare år.

I 2017 bestemte regjeringa å busetje einslege mindreårige asylsøkarar med avgrensa løyve pga. uavklart identitet. Bakgrunnen for endringa var at det i 2017 oppstod uro og alvorlege hendingar på mange av mottaka for einslege mindreårige. UDI gir einslege mindreårige asylsøkarar mellom 15 og 18 år eit tilpassa butilbod i eigne avdelingar og mottak. For å betre situasjonen i mottaka vart bemanninga og den barnefaglege kompetansen i mottaka styrkte i 2017, og samarbeidet med etatane og sektormyndigheitene vart forsterka. Desse tiltaka har ført til at forholda er betre, og at dei har stabilisert seg. I 2018 bestemte regjeringa at barnefamiliar med avgrensa løyve før identiteten er dokumentert, skal busetjast etter første fornying av vedtaket. Busetjing av einslege mindreårige og barnefamiliar med avgrensa løyve har òg bidratt til at det no er færre asylsøkarar i mottak.

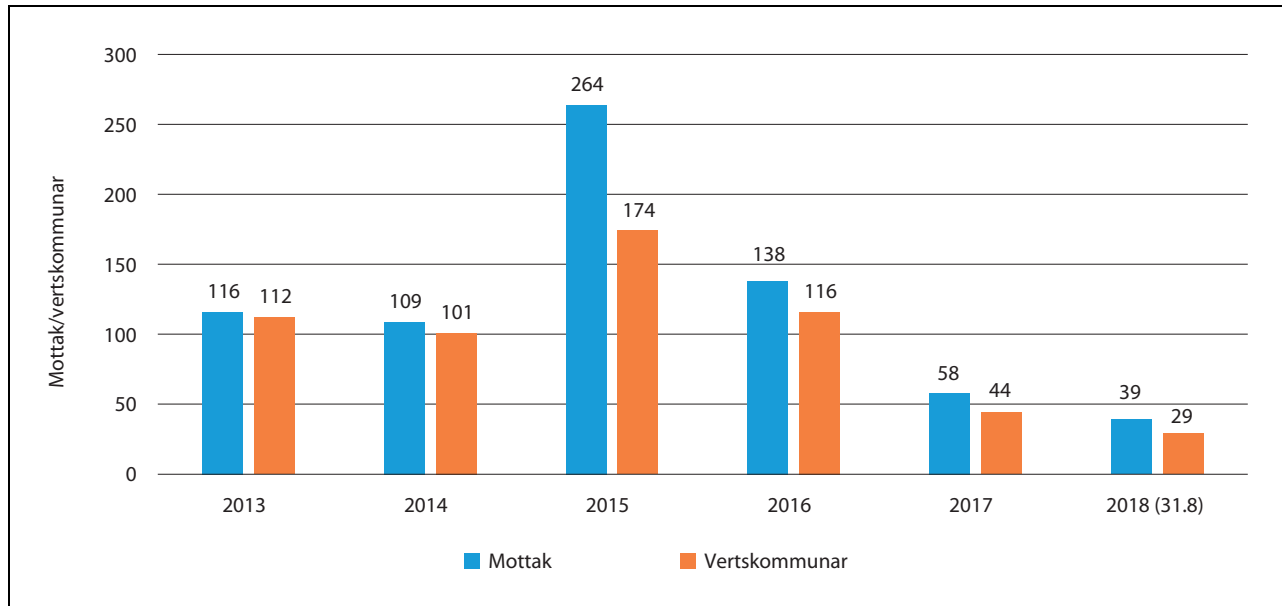


Figur 2.37 Bebuarar i mottak og del av einslege mindreårige bebuarar per 31. desember 2013–2017 og per 31. august 2018

Kjelde: UDI

For å tilpasse kapasiteten etter det reelle behovet for mottaksplassar har Utlendingsdirektoratet sagt opp avtalar om drift av asylmottak i 2017 og 2018. Dette har før til ein betydelig nedgang i talet på mottak dei siste to åra, jf. figuren under. Talet på mottak har blitt redusert til 37 ved utgangen av

august 2018 og dette er også færre mottak enn for dei høge inntakstala i 2015. Det har vore utfordrande for UDI å tilpasse mottakskapasiteten i takt med redusert behov, sjå omtale under kap. 490, post 21, i samband med revidert nasjonalbudsjett for 2018 (Prop. 85 S (2017–2018)).



Figur 2.38 Tal på mottak og vertskommunar per 31. desember 2013–2017 og per 31. august 2018

Kjelde: UDI

### 3.1.2 Utfordringar – uvisst tal på asylsøkarar til Noreg

Talet på asylsøkarar og irregulære migrantar til Europa har vore nokså stabilt sidan hausten 2016. Dette heng saman med tiltak fleire europeiske land har sett i verk på yttergrensa, og europeisk samarbeid med naboland, sjå omtalen under 3.1.1. Desse landa har teke større ansvar for å kontrollere den irregulære migrasjonen, men det er ein skjør situasjon som kan endre seg raskt. For å oppretthalde situasjonen er det nødvendig at fleire land held fram med å bidra til kontrollen med irregulær migrasjon. Dersom nabolanda skal oppretthalde tiltaka, er det viktig at andre land, inkludert Noreg, òg tek del i dette arbeidet. Innanfor EU er det t.d. diskusjonar om fordeling av asylsøkarar i krisesituasjonar.

Migrasjonspotensialet er framleis stort, og det er ingen informasjon som tyder på at motivasjonen for å emigrere til Europa er redusert. Fleire naboland til Europa er prega av konflikt og manglande stabilitet. Talet på flyktningar og irregulære migrantar er framleis høgt i desse områda, og potensialet for at mange skal forsøke å komme seg vidare til Europa, er stort.

Det er framleis vanskeleg å oppdage, registrere og identifisere alle migrantar som kjem til

Europa. Det er behov for ytterlegare styrking av registreringsarbeidet langs yttergrensene, og det er forventa at Noreg bidrar i dette arbeidet. Vidare kjem stadig ein del av asylsøkarane regulært inn med ordinære transportmiddel og har reisedokument. At nokre av desse søker asyl, kan ein ikkje alltid hindre, men visumpraksis må vurderast nærmare dersom dette gjeld mange frå visse land. Andre reiser inn med falske eller stolne reisedokument. Dette viser at det er behov for styrkt dokumentkontroll.

I den nyaste analysen av asylsøkartala framover er det forventa at det vil komme mellom 2 000 og 7 000 asylsøkarar til Noreg i 2019, og prognosen er sett til 3 000 i 2019. Gitt følgande føresetnader er det lite truleg med ein stor auke i talet på asylsøkarar til Noreg på kort sikt: Samarbeidet mellom EU og viktige naboland held fram, den indre grensekontrollen i Schengen og mellom dei landa som har den i dag, held fram, og innstramningar i Noreg blir førte vidare. Likevel er det vanskeleg å vite korleis det internasjonale migrasjonsbiletet vil utvikle seg i åra som kjem. Det er krevjande å anslå talet på asylsøkarar til Noreg, og den kraftige auken hausten 2015 viser at situasjonen kan endre seg raskt.



Uvisse kring talet på asylsøkarar skaper utfordringar for tilpassinga og planlegginga i forvaltninga, spesielt knytte til effektiv drift av asylmottak. Mottakskapasiteten må tilpassast behovet for mottaksplassar for å vere kostnadseffektiv. Samstundes er det behov for beredskap til å handtere raske aukar i asylinnkomstane, særleg i den innleiande inntakstfasen. UDI har redusert talet på mottaksplassar i raskt tempo dei siste to åra for å tilpasse kapasiteten til et stadig mindre behov, sjå figur 2.37 og 2.38 under 3.1.1. Dette gir reduserte offentlege utgifter. Samstundes gir færre mottaksplassar redusert kapasitet til å handtere raske aukar i talet på asylsøkarar.

Eit høgt tal asylsøkarar som får opphald, kan føre til stor påfølgjande familieinnvandring. Høg

innvandring av flyktingar og familiemedlemmene deira kan skape utfordringar for det offentlege velferdssystemet, jf. NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit*. På sikt kan det høge talet asylsøkarar i 2015 føre til auka familieinnvandring. Talet på familieinnvandrarar var høgare i 2016 og 2017 enn tidlegare år. Auken var særleg blant gruppa der referansepersonen har fluktbakgrunn. Per 31. august 2018 er det gitt opphaldsløyve til om lag 2 400 personar på bakgrunn av søknad om familiegjenforeining med ein person med fluktbakgrunn. Dette er ein nedgang på 46 pst. samanlikna med same periode i 2017.

Saksbehandling og andre utfordringar knytte til familieinnvandring er omtalte under punkt 3.3 og kap. 490, post 01.

Tabell 2.20 Familieinnvandringsløyve etter innvandringsgrunn til familiemedlem i Noreg 2014 –31.august 2018

	2014	2015	2016	2017	2018, jan-aug
Norsk/Nordisk	20 %	25 %	24 %	19 %	23 %
Flukt	35 %	34 %	40 %	46 %	32 %
Familie	10 %	11 %	12 %	9 %	11 %
Arbeid	24 %	19 %	15 %	17 %	23 %
Utdanning	8 %	7 %	6 %	6 %	8 %
Andre	3 %	4 %	3 %	3 %	3 %
Total	11 078	12 592	15 580	14 432	7 419

Kjelde: UDI

### 3.1.3 Tiltak – halde fram med innstrammingar og internasjonalt samarbeid

#### *Innstrammingar i utlendingslova*

Talet på søkarar til Noreg har vore stabilt lågt dei to siste åra. Regjeringa vil følgje nøye med på det internasjonale migrasjonsbiletet og vurdere nye regelendringar når det kan vere formålstenleg.

Regjeringa vurderer innstrammingar i regelverket om familieinnvandring. Regelverket i Noreg skal leggje til rette for familieliv, men òg medverke til at familien blir sjølvforsørgd. Regjeringa meiner at innvandrarar som hovudregel må kunne bli underhalden av den personen det er søkt familiegjenforeining med. Regjeringa ønskjer å kjempe mot ekteskap som er inngått med tvang, og fleirkoneri, og å hindre at reglane om familiegjenforeining blir undergravne gjennom utnytting. Det er derfor behov for å gå gjennom regelverk og praksis og sjå på tiltak for å hindre dette,

sjå òg omtalen under pkt. 3.3.3. Eit strengt regelverk for familiegjenforeining gir grunn til å tru at færre vil velje å søke asyl i Noreg, og at dei heller vil søke asyl i land som har eit meir liberalt regelverk på dette området. Regjeringa vil elles halde fram med arbeidet med å kalle tilbake flyktingstatus og opphaldsløyve når det ikkje lenger ligg føre behov for vern, slik flyktingkonvensjonen og utlendingslova opnar for, sjå også omtalen under pkt. 3.1.1. For å bevare tilliten til asylinstittuttet er det viktig at berre dei som treng det, får vern i Noreg.

Nyleg vedtok Stortinget, etter forslag frå regjeringa, eit nytt grunnlag for utvising. Reglane inneber at personar som er eller kunne ha vore ekskluderte frå flyktingstatus dersom dei hadde søkt om vern, kan bli utviste. Eksklusjon frå flyktingstatus betyr at ein person som i utgangspunktet har rett på vern, likevel ikkje får dette pga. bl.a. krigshandlingar dei har gjort før dei kjem til

Noreg. Dei nye reglane gir òg grunnlag for å avslå ein annan søknad om opphald, t.d. søknad om familieinnvandring, for dei som er omfatta av dei nye utvisingsreglane. Dette var ikkje mogleg tidlegare og gir eit meir harmonisert regelverk som i større grad stemmer med den alminnelege rettsopfatninga.

Ved vurderinga av nye løysingar og tiltak, t.d. innstrammingar, er det relevant og viktig å utforske moglegheitene som finst i det folkerettslege handlingsrommet, og unngå at rammene for konvensjonane blir utvida på ein slik måte at statens handlingsrom blir redusert.

### *Internasjonalt samarbeid*

Regjeringa skal aktivt fremme norske interesser i dei internasjonale prosessane innan FN og EU der dei globale og europeiske rammene for samarbeid om handteringa av flukt og migrasjon blir diskuterte. Nokre av utfordringane kan bli løyste ved nasjonal regulering, men fordi migrasjonsfeltet er internasjonalt, må Noreg i stor grad finne løysingar saman med andre.

I 2017–2018 har det vore konsultasjonar og forhandlingar for å utvikle to globale plattformer for handtering av dei store utfordringane, som gjeld flukt på den eine sida og all annan migrasjon på den andre. Dette er ei oppfølging av New York-erklæringa frå høgnivåmøtet i FN i september 2016 om betre handtering av utfordringane på flyktnings- og migrasjonsområdet. For flyktningsplattforma er betre handtering av flyktningar i nærområda ei hovudsatsing, og særleg at desse landa treng meir støtte frå det internasjonale samfunnet. Noreg har støtta denne tilnærminga. Overføring av flyktningar frå land i nærområda for varig vern/opphald i tredjeland er òg eit viktig element. For migrasjonsplattforma er styrkt internasjonalt samarbeid for å gjere migrasjonen meir ordna eit hovudmål. Dette må etter norsk og europeisk syn innebære at kvart enkelt land har rett til sjølv å avgjere kven som har rett til innreise og opphald, og må omfatte sterkare samarbeid om retur og plikta til tilbaketaking av dei som ikkje får opphald i andre land.

Dei aller fleste asylsøkarar kjem til Noreg etter å ha reist gjennom andre europeiske land. Regjeringa støttar europeiske tiltak på asylfeltet, basert på enkle, føreseielege og effektive rettsreglar, og ei reform av EUs rettsakter som søker å førebygge ukontrollerte sekundærrørsler<sup>7</sup> og sikre jamnare fordeling av asylsøkarar i Europa. Dublin-samarbeidet er her sentralt. Ei slik støtte til europeiske tiltak medfører òg ei forventning om at

Noreg bidrar aktivt til tiltak på migrasjonsfeltet på europeisk nivå.

Dublin-forordninga slår fast kva for land som har ansvaret for å behandle ein søknad om vern (asyl). I 2016 la Europakommisjonen fram forslag til endringar i både Dublin- og Eurodac-forordninga, som ledd i ei større reform av det felles-europeiske asylsystemet (CEAS). Det er utfordrande å bli samde om eit revidert regelverk, bl.a. fordi forslaget inneheld ein mekanisme for fordeling av asylsøkarar i krisesituasjonar. Det er bl.a. usemje om ein skal måtte ta imot relokaliserte asylsøkarar frå andre land i Dublin-samarbeidet i ein krisesituasjon, eller om ein skal kunne bidra på anna vis òg. Regjeringa er positiv til norsk deltaking i eit framtidig Dublin-samarbeid og er i utgangspunktet positiv til ein obligatorisk fordelingsnøkkel for asylsøkarar. Det er usemje om ein obligatorisk fordeling, og det er uvisst korleis den framtidige Dublin-forordninga vil vere. Regjeringa vil først ta endeleg stilling når det er oppnådd einighet i EU om nye Dublin-reglar.

For å hindre sekundærrørsler av asylsøkarar i Europa er Noreg tent med eit harmonisert regelverk. Revisjonen av dei andre delane av asylregelverket kan påverke Noreg indirekte gjennom domstolsavgjerder eller gjennom anna praksis- og regelverksutvikling.

Europakommisjonen la i 2016 òg fram eit forslag om endringar i EUs asylbyrå, European Asylum Support Office (EASO), der Noreg deltek. Formålet er å styrke byrået si evne til å bidra til at asylsystemet i Europa fungerer betre, og til å kunne hjelpe i situasjonar med høgt migrasjonspress i landa. Dette skal byrået bl.a. gjere ved å leggje til rette for gjennomføringa av det felles-europeiske asylsystemet (CEAS). Byrået skal òg bli betre i stand til å gi operasjonell og teknisk assistanse til landa, bl.a. ved å sende ut ekspertar til utvalde land. Det er usikkert når det reviderte regelverket vil bli vedteke.

Norske styresmakter vil framleis hjelpe europeiske land med særleg migrasjonspress med ekspertar gjennom EASO. I tillegg har Noreg gjennom *EØS-midlane* sidan 2012 brukt i overkant av 200 mill. kroner for å styrke Hellas på asyl- og migrasjonsfeltet, inkludert mottak og asylsaksbehandling. Støtta til Hellas vil halde fram i inneverande periode. I tillegg vil EØS-midlar bli brukte på asyl- og migrasjonsfeltet i Romania og Bulgaria.

<sup>7</sup> Med «sekundærrørsler» er det meint at personar reiser vidare frå land der dei er gitt effektivt vern, eller frå land som har fått ansvaret for å gi dei vern.

*Auke talet på overføringsflyktingar*

I 2018 er det 2 120 plassar i kvoten. Dei er spreidde mellom fleire land: 1 000 plassar til kongolesiske flyktingar i Uganda, 700 til syriske flyktingar i Libanon og 120 plassar som er opne for alle nasjonalitetar. 300 plassar på kvoten er sette av til flyktingar som blir evakuerte frå Libya. Frå sommaren 2017 har fleire migrantar som forsøker å krysse det sentrale Middelhavet, blitt stoppa av den libyske kystvakta og sende tilbake til Libya, jf. omtalen under pkt. 3.1.1. Forholda som møter dei i Libya, er kritiserte frå fleire hald. Personane blir sette i interneringsleirar på ubestemt tid før dei blir evakuerte ut av landet, anten for retur til heimlandet eller for å få komme til eit nytt land som overføringsflykting eller tilsvarende. For å avhjelpe situasjonen for personar som blir sende tilbake til Libya, skal Noreg i 2018 ta imot 300 flyktingar som blir evakuerte frå Libya. På det viset bidrar Noreg òg til det europeiske samarbeidet for å redusere den irregulære migrasjonen over Middelhavet.

Regjeringa vil at Noreg skal halde fram med å ta ein del av ansvaret for flyktingar i verda. Dette omfattar òg å ta imot flyktingar på ein årleg kvote, jf. arbeidet med den globale flyktingplattforma. Regjeringa meiner at talet på kvoteplassar skal sjåast i samanheng med talet på asylsøkarar og øvrige innvandrings- og integreringsutfordringar i Noreg. På grunn av det låge talet på asylsøkarar og forventna nedgang i familieinnvandringa foreslår regjeringa å auke kvoten til 3 000 plassar i 2019. Ved eventuelt mottak av asylsøkarar for å fordele ansvar mellom EU-/Schengen-land skal dette takast innanfor talet på overføringsflyktingar. Kvoten blir vurdert fleksibelt i treårsperiodar. Plassar som ikkje blir nytta eitt år, kan overførast til neste år, og omvendt, innanfor perioden. 2019 er det første året i neste treårsperiode for fleksibel bruk av kvoten.

*Meir effektiv saksbehandling i samband med registrering av asylsøkarar, innkvartering i mottak og vedtak i første instans*

Sjølv om ein ikkje reknar med eit stort tal asylsøkarar, er det framleis uvisst kor mange som likevel kan komme innanfor eit kort tidsrom.

Det er nødvendig med god kapasitet til å saksbehandle i den innleiande fasen. All erfaring tilseier at det er særleg viktig å ha kontroll på søkarane i den innleiande tilkomstfasen og å ha gode system for å kartlegge identitet og å gjen-

nomføre nødvendige helsetestar. UDI og politiet arbeider med å innføre ny saksflyt for å betre kvaliteten i asylsaksbehandlinga i den innleiande tilkomstfasen. I den innleiande asylsaksbehandlinga blir oppgåvene delte på ein måte som er meir robust ved store svingingar og massetilkomstar. Regjeringa legg opp til å gjere ferdig det nye senteret i Østfold i 2019, jf. omtalen i kap. 490, post 30. Det nye senteret vil leggje til rette for at PU og UDI kan samarbeide tett og effektivt, sjå òg omtalen under pkt. 3.3.3. Samstundes vurderer UDI fortløpande ulike løysingar for å sikre beredskap for innkvartering, og har bl.a. inngått fleire rammeavtalar for akuttinnkvartering og andre former for innkvartering. Vidare jobbar UDI kontinuerleg med beredskapsplanar for ein ekstraordinær auke i talet på asylsøkarar.

Svingingar i talet på asylsøkarar, slik Noreg har opplevd dei siste åra, stiller òg høge krav til effektiv drift av mottaka. UDI har utarbeidd ein mottaksstrategi. Strategien er ei operasjonalisering, konkretisering og prioritering av krav og mål som er nedfelte i GI-13/2017 og dekkjer områda:

- strategi for kjøp, forvaltning og utvikling av mottakstenester
- strategi for utvikling av ein fleksibel, formåls- og kostnadseffektiv mottaksstruktur
- strategi for størst mogleg fleksibilitet med omsyn til kapasitet i mottakssystemet og evne til å handtere raske svingingar i talet på asylsøkarar (beredskap)

UDI held på med å gjennomføre mottaksstrategien. Internkontrollprosjektet som skal styrke kontraktsoppfølginga og sikre god økonomisk kontroll med mottaksdrifta, er eit ledd i dette arbeidet.

*Innføre fast basiskapasitet for asylmottak*

Når den samla kapasiteten i asylmottak er så låg som i dag, har utlendingsmyndighetene eit smalare handlingsrom til å handtere ein rask auke i talet på asylsøkarar. Dersom det blir nødvendig å byggje ned mottakskapasiteten meir enn prognosen for 2019 tilseier, vil evna til å skalere opp kapasiteten raskt svekkast endå meir. Regjeringa foreslår derfor å innføre basiskapasitet for asylmottaksplassar, sjå omtalen under kap. 490, post 21. Det inneber at det blir planlagt for å oppretthalde eit minimumstal på mottaksplassar, sjølv om det faktiske talet på bebuarar i mottak skulle tilseie færre plassar. For 2019 er det planlagt for ein basiskapasitet på 2 850 plassar. Dette vil sikre et minimumsnivå på mottakskapasiteten, slik at for-

valtninga er betre rusta til å handtere raske aukar i talet på asylsøkarar.

### 3.2 Rask retur av personar utan lovleg opphald

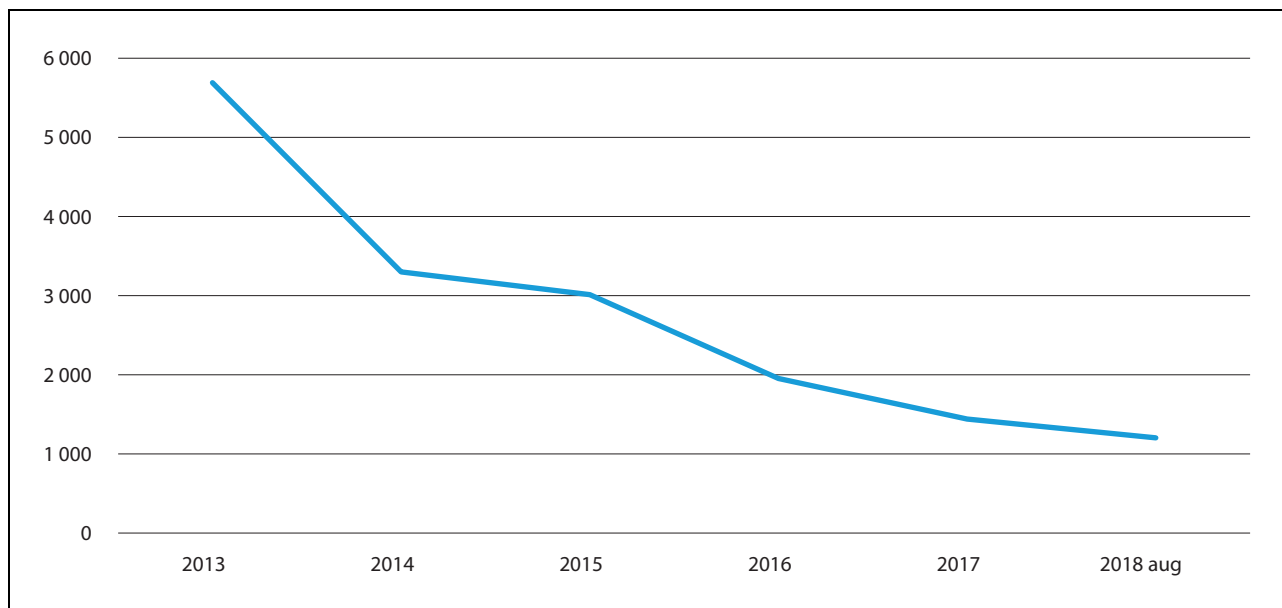
Utlendingar som ikkje har lovleg opphald i Noreg, har plikt til å forlate landet (utreiseplikt). Rask retur er viktig for å ta vare på tilliten til asylinstittuttet, motarbeide kriminalitet og redusere offentlege kostnader. Til dømes bidrar retur til kortare opphaldstid i mottak. Rask retur kan gjennom signaleffektar òg bidra til å redusere talet på asylsøkarar ved at færre personar utan reelt behov for vern reiser til Noreg.

Retur er òg viktig av omsyn til den enkelte med utreiseplikt som oppheld seg ulovleg i Noreg. Personar med utreiseplikt lever på sida av det norske samfunnet og er derfor meir utsette for utnytting og for å bli dratt inn i kriminalitet. Eit liv utan lovleg opphald er belastande sosialt og for helsa, særleg for barn.

Dei som får endeleg avslag på søknad om opphald, får ein frist til å forlate landet, normalt om lag tre veker. Vedkommande kan rette seg etter dette ved å returnere til heimlandet innan denne fristen, anten på eiga hand (sjølvorganisert retur) eller med hjelp frå norske styresmakter (assistert retur). Dersom utlendingen verken vel sjølvorganisert eller assistert retur innan fristen, kan politiet gjennomføre retur med tvang (tvangsretur). Arbeidet med tvangsreturar blir omtalt under programkategori 06.40.

#### 3.2.1 Resultat – redusert målgruppe for assistert retur

Dei siste åra har talet på returar vore høgt, og talet på utreisepliktige personar i mottak har blitt vesentleg mindre. Nedgangen i asylsøkarar til Noreg og regjeringas satsing på retur har medverka til dette



Figur 2.39 Tal på personar i asylmottak med utreiseplikt 2013 – 31. august 2018

Kjelde: UDI

I løpet av 2017 reiste 569 personar med assistert retur. Det er ein nedgang på over 60 pst. samanlikna med 2016. Sjølvorganisert retur frå Noreg blir ikkje registrert. Ei årsak til at det var færre

assisterte returar i 2017, er at målgruppa for retur har blitt mindre pga. nedgangen i talet på asylsøkarar og mange returar i 2014–2016. Målgruppa har òg blitt meir krevjande, jf. pkt. 3.2.2 under.

Tabell 2.21 Assisterte returar 2014–31.august 2018

	2014	2015	2016	2017	31.8.2018
Assisterte returar	1 622	1 167	1 456	569	161

Samstundes er det viktig kven som reiser, ikkje berre kor mange. UDI og PU har styrkt innsatsen for å få til returar av utreisepliktige personar som medfører store kostnader for samfunnet. Dette gjeld personar som bur i særskilde butilbod, tilrettelagde avdelingar i mottak og i fengsel. I 2017 returnerte 16 personar, assistert eller med tvang, frå slike spesielle butilbod. Dersom desse personane hadde blitt buande i slike buløysingar, ville det svart til om lag 20 mill. kroner i årlege bu- og mottaksutgifter. Sjå omtalen under 06.40 for gjennombrot i andre vanskelege saksategoriar.

I 2017 vart det òg innført ei ordning for målgruppa einslege mindreårige asylsøkarar, kalla «myndigheitsarrangert retur». Returarbeidet i mottak vart òg styrkt ved at det vart tilsett fleire returrådgivarar i mottak for einslege mindreårige. Bakgrunnen for dette var at det i 2017 var ei stor gruppe einslege mindreårige i mottak med avslag eller tidsavgrensa opphaldsløyve, sjå nærmare omtale i Prop. 1 S (2016–2017) pkt. 3.5. Per 31. august 2018 har utlendingsmyndigheitene arrangert retur for til saman 10 einslege mindreårige i 2017 og 2018.

Justis- og beredskapsdepartementet og UDI gjennomførte ei rekkje informasjonstiltak i 2017. Desse inkluderer vidareføring av ordninga med returrådgivarar ved asylmottaka for å rettleie om returplikta og om kva assistanse norske styresmakter tilbyr. UDI gjennomførte òg ein tidsavgrensa returinnsats med auka returstønad retta mot personar med reisedokument. Tiltaket gav ikkje ønskt effekt, og ordninga vart avslutta i starten av 2018.

I tillegg til å motivere til retur frå Noreg arbeider departementet med å få til betre ordningar for retur og styring av migrasjon internasjonalt gjennom å gi stønad til internasjonale organisasjonar og tiltak i land som inngår returavtalar med Noreg, og i land Noreg har migrasjonssamarbeid med. I 2017 tildelte Justis- og beredskapsdepartementet om lag 30 mill. kroner i tilskot, sjå nærmare omtale under kap. 490, post 72.

Utanriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet samarbeider tett for å styrke samarbeidet om retur og migrasjon med sentrale transitt- og opphavsland. Eit viktig verkemiddel er å bruke Noregs posisjon, bl.a. som bistandsgivar,

for å få på plass fleire returavtalar og arbeide for ei samordna tilnærming til migrasjonsutfordringane gjennom dialog og tiltak overfor slike land. Utanriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har utvikla felles landstrategiar for retur til særleg utfordrande opphavsland. Resultatet av landstrategiane er at det er gjort viktige gjennombrøt med enkelte opphavsland gjennom å integrere retur i det bilaterale samarbeidet Noreg har med aktuelle land. De felles landstrategiar for retur til særleg utfordrande opphavsland vart reviderte i 2017 og gjeld ut 2018.

### 3.2.2 Utfordringar – krevjande å motivere til assistert retur

Personar som oppheld seg ulovleg i Noreg, har ikkje overhalde plikta til å forlate landet. Dei kan ha investert mykje og teke ein høg risiko for å reise til Noreg. Dei vil ofte ikkje gi opp håpet om å få opphaldsløyve. Derfor er det utfordrande å skulle motivere dei til å returnere, sjølvorganisert eller assistert.

Ei rekkje faktorar verkar inn på valet om å returnere: situasjonen i Noreg og i heimlandet, opphaldstid i Noreg, familieforhold og sjansen for å bli tvangsreturnert. Målgruppa for retur blitt mindre, jf. pkt. 3.2.1, og ein større del av sakene gjeld bl.a. lengeverande og personar med særskilde behov. Dette krev meir innsats for å kunne gjennomføre returar.

Erfaring og forskning viser at tidsbruken i returarbeidet er sentral. Sjansen for å velje assistert retur blir redusert med lengre butid i Noreg. Ved utgangen av 2017 hadde over halvparten av personar i mottak med utreiseplikt ei butid på meir enn fire år. Det er fleire forsvinningar frå mottak. Ulike rapportar tyder på at fleire av dei som forlét mottak, og har forlate landet. Det er usikkert kor stor gruppa utreisepliktige utanfor mottak er, og kvar dei oppheld seg. Det er derfor utfordrande å nå denne gruppa med effektive returtiltak.

Utsiktene til tvangsretur kan motivere personar med utreiseplikt til å velje assistert retur. Regjeringas satsing på tvangsretur har redusert talet på personar utan lovleg opphald i landet. Ukjend identitet er likevel eit stort problem når

retur skal gjennomførast, anten det gjeld assistert retur eller tvangsretur. Eit fåtal asylsøkarar legg fram identitetsdokument når dei kjem til Noreg. For meir omtale av utfordringar og tiltak som gjeld avklaring av identitet, sjå omtalane under 3.3 og programkategori 06.40.

Noreg har, i likskap med mange europeiske land, utfordringar når det gjeld samarbeidet med opphavslanda om verifisering av identitet og om retur. Om lag 75 pst. av dei med utreiseplikt som oppheld seg i mottak per 31. august 2018, kjem frå land som i liten grad samarbeider om å ta tilbake eigne borgarar. Dette kan ha fleire årsaker. Blant anna er pengeoverføringer frå personar som lever i land som Noreg, ei viktig inntektskjelde for fleire av desse landa. Nokre av landa har dessutan ustabile regime, slik at dialog og samarbeid er vanskeleg.

Talet på einslege mindreårige med tidsavgrensa opphaldsløyve til fylte 18 år som får utreiseplikt, vil auke i tida framover. Dette inneber også særskilde utfordringar når det gjeld retur.

### 3.2.3 Tiltak – halde fram med å satse på retur

#### *Vidareføre motivasjonsarbeid for fleire assisterte returar*

Vedtaksamtalar, informasjons- og motivasjonstiltak, stønad til retur og reintegrering og tvangsretur er verkemiddel for å motivere til sjølvorganisert eller assistert retur. Regelverket for dei ulike stønadsordningane og returprogramma er presentert på nettsidene til UDI. I kap. 490, post 72 er det ei oversikt over dei ulike programma for assistert retur i 2017. Dette arbeidet vil halde fram i 2019.

#### *Samarbeid med transitt- og opphavsland om retur*

Regjeringa vil halde fram arbeidet med å sikre ei samordna tilnærming til migrasjon og retur. Dette inkluderer å føre vidare landstrategiar for retur og styrkt samarbeid med viktige opphavsland for å få til fleire returavtalar eller -ordningar for å sikre effektiv retur av personar utan lovleg opphald. Regjeringa arbeider med å leggje til rette for retur av einslege mindreårige utan behov for vern til opphavsland. Det omfattar å vurdere alternative løysingar for omsorg dersom det ikkje er mogleg å spore opp familiane til dei mindreårige. Det blir i første rekkje arbeidd med eit tilbod i Afghanistan. Innsatsen på dette området vil halde fram i 2019.

Noreg er knytt til EUs retursamarbeid. EU har utvida samarbeidet med både transitt- og opphavs-

land om retur og styrkt det operative retursamarbeidet. Regjeringa støtter opp om ei slik tilnærming, då det bidrar til å oppretthalde asylinstituttet og avgrense tilkomstane til Europa av personar utan behov for vern. Regjeringa vil òg at Noreg skal kople seg tett til EUs returavtalar der dette er naturleg. Styrkinga av mandatet til Frontex på returområdet er viktig for å sikre ein effektiv returpolitikk i heile Schengen-området. Regjeringa støttar EUs kopling av returarbeid til visumpolitikk, slik at manglande samarbeid om retur kan resultere i innstrammingar i visumprosedyrane hos alle EU/Schengen-land.

Per august 2018 har Noreg 14 spesialutsendingar for utlendingssaker i viktige transitt- og opphavsland. Formålet med desse stillingane er å hjelpe utlendingsforvaltninga med spørsmål som gjeld fastsetjing av identitet og gjennomføring av returar. Desse utsendingane bidrar òg til dialog og samarbeid over tid med opphavslanda. Talet på spesialutsendingar skal vidareførast i 2019.

#### *Endringar i regelverket*

Regjeringas satsing på rask retur av dei som ikkje har opphaldsgrunnlag i Noreg, kjem til uttrykk i fleire forslag til regelverksendringar den siste tida som gjeld utvising og grensekontroll, sjå omtalen under programkategori 06.40.

Samstundes som ein satsar på arbeidet med retur av dei utan lovleg opphald i Noreg, er det viktig å passe på at desse ikkje blir utsette for utnytting pga. situasjonen dei er i. Regjeringa vurderer ei utviding av gjeldande formulering i utlendingslova, slik at det i fleire tilfelle kan bli reagert med straff for dei som utnyttar ein utlending som skaffar seg arbeid eller bustad.

### 3.3 Få personar med opphald med feil identitet eller på feil grunnlag

Dei siste åra er det blitt retta meir merksemd mot så tidleg som mogleg å avklare rett identitet for personar som søker om opphaldsløyve, og om dokumenta dei legg fram, er ekte. Betre ID-arbeid har ført til at utlendingsmyndigheitene har avdekt at fleire personar har opphaldsløyve på feil identitet. På same tid har det blitt oppdaga at personar har fått opphald basert på andre urette opplysningar. Justis- og beredskapsdepartementet har derfor endra målet «raskare avklaring av identitet» til «få personar med opphald med feil identitet eller på feil grunnlag». Vi viser til nærmare omtale av resultatane knytte til identitetsarbeid under programkategori 06.40.

### 3.3.1 Utfordringar – personar gir feil eller manglande informasjon

Utlendingslova regulerer kven som har rett til lovleg opphald i landet. Reglane for å få opphaldsløyve er tufta på at søkarane gir utlendingsmyndigheitene riktige opplysningar, og at dei legg fram gyldige dokument. Dette gjeld både i asylsaker og i andre opphaldssaker der grunnlaget for opphald er studium, arbeid eller familie.

Det er eit problem når personar bryt regelverket og bevisst gir feil informasjon for å få opphald i Noreg. Det er ei utfordring at personar som har opphaldsløyve eller søker om løyve, opptrer med falsk identitet, eller fleire identitetar, eller at fleire personar deler same identitet. Familieinnvandringsregelverket blir nokre gonger forsøkt misbrukt ved proformaekteskap, gjennom gjentakande innvandring og ved feil opplysningar om slektskap, mens asylinstituttet blir forsøkt misbrukt gjennom urette opplysningar om nasjonalitet og behovet for vern.

For å regulere innvandringa til Noreg og oppretthalde tilliten til lovgivinga er det viktig at misbruk blir avdekt, og at talet på personar som oppheld seg i Noreg med feil identitet eller på feil grunnlag, blir redusert. Sjå også omtalen under programkategori 06.40 knytt til identitetsarbeid i politiet.

Det er utfordringar når det gjeld å avdekke om personar gir urette opplysningar når dei søker om opphald for første gong. Ved søknader om opphald pga. familie i Noreg må som regel vilkåra for opphald vere dokumenterte. Der dokumentasjon med notoritet ikkje lar seg skaffe, må det vere mest sannsynleg at vilkåra er oppfylte. Ved søknader om asyl vil tvil om faktiske forhold i større grad komme søkarane til gode om det gjeld informasjon som kan gi fare for forfølgning i heimlandet. Videre er det mange av dei som søker asyl, som ikkje legg fram gyldige ID-dokument, sjå nærmare omtale under programkategori 06.40.

UDI og UNE saksbehandlar grundig for å kunne gjere riktige vedtak. Det er likevel ikkje mogleg for forvaltninga å verifisere alle personopplysningar i alle saker. Å kontrollere informasjon og avdekke misbruk er svært ressurskrevjande. Om det ikkje er konkret grunn til å tru at utlendingen har gitt feil opplysningar, eller det elles er grunn til å undersøke opplysningane i saka, er saksbehandlinga i ein del saker, til dømes mange asylsaker, basert på tillit til informasjonen i søknaden.

Urette opplysningar blir i mange tilfelle først oppdaga når personar allereie oppheld seg i

Noreg og søker om fornya eller permanent opphaldsløyve. Den teknologiske utviklinga og den aukande bruken av informasjon som blir henta frå sosiale medium i saksbehandlinga, har gjort det mogleg å avdekke at personar har fått løyve basert på feil opplysningar. Dei siste åra er det avdekt at fleire personar har fått opphaldsløyve og statsborgarskap basert på feil opplysningar. Regelverket gir i slike tilfelle høve til å kalle tilbake opphaldsløyvet og å fatte vedtak om å vise personen ut av landet, men i nokre tilfelle vil personen få nytt opphaldsløyve på anna grunnlag. Frå mars 2017 har Utlendingsdirektoratet oppretta tilbakekallssaker som ein særskild saks-type. Ved utgangen av 2017 hadde UDI 3 700 tilbakekallssaker til vurdering. Dette gjeld både saker der personar har fått opphald på feil grunnlag og der grunnlaget for opphaldsløyve har falt bort. Potensialet for å avdekke fleire saker gitt på feil grunnlag er stort. Det er derfor viktig at utlendingsmyndigheitene held fram med arbeidet med å kalle tilbake løyve som er gitt på feil grunnlag.

### 3.3.2 Tiltak – avdekke uriktige opplysningar og stramme inn regelverk og praksis

#### *Styrke arbeidet med å avdekke uriktige opplysningar og tilbakekalle opphaldsløyve*

Regjeringa foreslår å styrke arbeidet i politiet og UDI med å avdekke saker der opphaldsløyve er gitt på urett grunnlag. Potensialet for å avdekke fleire saker er stort. Det er viktig at det får konsekvensar å bryte regelverket, og dei som har brote regelverket, skal som hovudregel ikkje kunne rekne med å få fornya opphaldsløyve. I nokre tilfelle vil personen likevel få eit nytt opphaldsløyve på eit anna grunnlag, f.eks. der det ligg føre behov for vern eller sterke menneskelege omsyn. Vidare vil regjeringa nytte DNA-testing i familiesaker for å sikre at personen som bur i landet, og den som søker om gjenforeining med vedkommande, verkeleg er i slekt. Regjeringa har planar om å sende ut høyringsbrev med forslag om auka bruk av DNA-testing.

Å setje i verk denne testinga, som vil vere meir systematisk enn i dag, vil krevje større ressurser. Det blir dermed foreslått å auke løyvingane til politiet, UDI og ved utanriksstasjonane med til saman 10 mill. kroner for å styrke arbeidet med å kalle tilbake opphaldsløyve og auke bruken av DNA-testar, jf. omtale under 440, post 01, 490, post 01, og Prop. 1 S (2018–2019) for Utanriksdepartementet.

### *Ny saksflyt i den innleiande asylsaksbehandlinga*

UDI og politiet arbeider med å innføre ny saksflyt for å betre kvaliteten i asylsaksbehandlinga i den innleiande tilkomstfasen. Samarbeidet mellom etatane vil gi høgare kvalitet i saksbehandlinga, særleg knytt til tidlegare avklaring av identitet og dermed fleire riktige vedtak. Dette vil på sikt kunne føre til at færre personar som søker om vern, får opphald basert på feil grunnlag. Potensielt fleire riktige asylvedtak vil på sikt òg redusere behovet for å opprette tilbakekallssaker i samband med fornya eller permanent opphaldsløyve. Det vil dermed òg redusere tilfelle der ein gir familieinnvandring til ein referanseperson som ikkje burde ha fått opphald i første omgang.

Denne saksflyten føreset at UDI og PU er samlokaliserte i den innleiande tilkomstfasen, sjå òg omtale under kap. 490, post 30. I samband med statsbudsjettet for 2018 vart det vedteke at samlokalisering skal skje ved Ankomstsenter Østfold, jf. Prop. 1 S (2017–2018).

### *Auke bruken av biometri i saksbehandlinga*

UDI har sidan 2003 lagra og søkt med biometri (fingeravtrykk) frå asylsøkarar. I Prop. 90 L (2015–2016) vart det opna for at biometri kan bli teken opp, lagra og søkt med i alle visum- og opphaldssaker. På bakgrunn av dette vil UDI frå våren 2019 lagre og søke med biometri (fingeravtrykk og ansiktsbilete) ved alle typar søknader og med dette styrke identitetsarbeidet.

Schengen innførte i 2006 eit krav om at etikettar i passet til bruk ved gitte opphaldsløyve og visum skal bli skrivne ut med eit digitalt bilete. UDI har no om lag tre millionar digitale ansiktsbilete frå eldre søknader. Disse bileta er no klare for biometrisøk og vil frå våren 2019 òg inngå i alle søk. Dette styrker identitetsarbeidet endå meir.

### *Endringar i regelverket for familieinnvandring*

Regjeringa ønskjer òg å kjempe mot ekteskap inngått med tvang og fleirkoneri og vil derfor gå gjennom utlendingsregelverket og praksis for å sjå om det er nye tiltak som kan hindre dette.

I regjeringas handlingsplan «Retten til å bestemme over eget liv» er det slått fast i tiltak 6 at ein skal gå gjennom regelverk og praksis for å sjå om gjeldande reglar er gode nok til å avdekke fleirgifte, og å følgje opp lovbrøt, bl.a. misbruk av velferdsordningar. Omfanget av slike ekteskap og om det er mogleg å avgrense høvet til å hente ein ny ektefelle til Noreg gjennom utlendingsregelverket,

vil òg bli kartlagt i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Utanriksdepartementet.

Det har vore saker der den som har fått opphaldsløyve gjennom familieinnvandring til ein som bur i Noreg, skil seg etter kort tid og deretter søker familiegjennforeining med ein tidlegare ektefelle frå heimlandet. Dette kan vere eit teikn på at ekteskapet her var proforma, og at opphaldsløyvet ikkje skulle ha blitt gitt. Regjeringa vil greie ut om, og eventuelt korleis, ein kan stramme inn på moglegheta til å få den andre ektefellen til Noreg.

Utdrag frå «Statens handlingsrom under internasjonale konvensjoner om flukt og migrasjon – utvalgte spørsmål»

Regjeringa viser til omtala av oppmodingsvedtak nr. 68, vedtakspunkt 18, 3. desember 2015 («asylforliket punkt 18»), sjå side 42.

Den interne gjennomgangen blei gjort under føresetnad av at dei ulike moglege tiltaka ville bli gitt ei nærare vurdering og eiga politisk behandling, om dei skulle bli aktuelle. Den interne gjennomgangen blei avslutta sommaren 2017, og etterfølgjande utvikling og omstende er såleis ikkje omfatta.

## «Innhold

(...)

### 1. Innledning

Stortinget anmodet 3. desember 2015 regjeringa om flere tiltak for å møte flyktningkrisen. Anmodningene ble vedtatt på grunnlag av en avtale mellom stortingspartiene, unntatt Sosialistisk Venstreparti (SV) og Miljøpartiet De Grønne (MDG) (asylforliket). Asylforlikets punkt 18 (...) lyder:

«Internasjonale konvensjoner er mindre tilpasset dagens situasjon enn den tid da de ble skrevet. For at både det internasjonale samfunnet og Norge skal være best mulig rustet til å håndtere store migrasjonsbølger, bes regjeringa ta et internasjonalt initiativ til en gjennomgang av internasjonale konvensjoner, for at disse i bedre grad kan tilpasses vår tids flyktningssituasjon.»

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Utanriksdepartementet (UD) (heretter departementene) har fått i oppdrag av regjeringa å følge opp anmodningsvedtaket fra Stortinget. For å kunne gi en faglig fundert anbefaling knyttet til mulige inter-



nasjonale initiativ, har departementene gjennomgått Norges folkerettslige handlingsrom på feltet knyttet til temaene begrensning av ankomstene av personer uten beskyttelsesbehov, ansvarsdeling mellom land, forenkling av prosedyrer og styrket arbeid med retur. Dette notatet tar utgangspunkt i hovedutfordringene i dagens flyktning- og migrasjonssituasjon, og belyser statens folkerettslige handlingsrom i lys av tenkte tiltak og ordninger for fremtidig håndtering av flukt og migrasjon. Videre peker notatet på hvordan norske interesser kan ivaretas gjennom tiltak, nasjonal lovgivning og norsk støtte eller initiativ i tilknytning til pågående internasjonale prosesser. Den folkerettslige vurderingen av tenkte og mulige tiltak vil naturlig nok være foreløpig og gjøres med det forbehold at eventuelle tiltak må vurderes konkret dersom de skulle bli aktuelle. I tillegg til de folkerettslige rammene og innvandringspolitiske hensynene som notatet går igjennom, vil det være utenrikspolitiske hensyn, inkludert europapolitiske hensyn, som må avveies før Norge eventuelt støtter eller tar initiativ til nye tiltak. Forholdet til enkeltland, EU og andre internasjonale organisasjoner er noen slike relevante utenrikspolitiske hensyn som må avveies i hver enkelt sak.

### 1.1 Sammendrag

Oppsummert viser gjennomgangen at staten generelt har et betydelig folkerettslig handlingsrom innenfor sentrale konvensjoner når det gjelder valg av virkemidler og tiltak for å gjøre oss bedre rustet til å håndtere store migrasjonsbølger. Samtidig bygger folkeretten på noen grunnleggende prinsipper for å ivareta beskyttelse av flyktninger og individets grunnleggende rettsikkerhet og rettigheter som fortsatt bør ligge fast. Departementene mener derfor at Norge på nåværende tidspunkt ikke bør ta initiativ til endring av sentrale konvensjoner av relevans for flukt og migrasjon eller til en internasjonal gjennomgang av disse. Det vises også til at det tar lang tid å fremforhandle multinasjonale konvensjoner og at utfallet av å starte nye forhandlingsprosesser er usikkert, da man kan risikere mobilisering i motsatt retning av norske interesser.

I kjølvannet av migrasjonskrisen er det satt i gang flere internasjonale prosesser der de globale rammene for samarbeid diskuteres. Norge bør bidra i disse prosessene der det anses hensiktsmessig, for å synliggjøre norske interesser og påvirke utformingen og tolkningen av internasjonale forpliktelser. For å få størst mulig effekt og legitimitet bør eventuelle initiativ innpasses i de

pågående brede internasjonale prosessene i EU og FN. Det er naturlig å ha kontakt med likesinnede land i arbeidet med utvikling av posisjoner og for å oppnå resultater i de brede prosessene.

Norsk syn på våre folkerettslige forpliktelser bør i tillegg fremmes bl.a. gjennom statspraksis, partsinnlegg i individklagesaker, innspill til generelle kommentarer fra konvensjonsorganene og målrettet arbeid i forbindelse med erklæringer og resolusjoner i internasjonale sammenhenger. Et sentralt hensyn bør være å unngå anbefalinger og generelle uttalelser som utvider konvensjonenes rammer på en slik måte at statens handlingsrom reduseres. Samtidig bør vi arbeide for at flere land gjennomfører allerede etablerte internasjonale forpliktelser på feltet, herunder flyktningkonvensjonen og plikten til å ta tilbake egne borgere. Gjennomføring av disse forpliktelsene er vesentlige for å hindre sekundærbevegelser og irregulær migrasjon.

Det har over tid vært et hovedmål for norsk flyktning- og migrasjonspolitikk å ha en kontrollert og regulert migrasjon til Norge og å begrense irregulære ankomster av migranter uten beskyttelsesbehov eller annet grunnlag for lovlig opphold. Notatet gjennomgår en rekke tiltak som vil kunne gjennomføres innenfor eksisterende folkerettslig handlingsrom, men som fordrer separat politisk behandling. Tiltak som støtter opp om dette politiske hovedmålet er bidrag til bedre beskyttelse i opprinnelsesland og i nærområdene, beskyttelse som i større grad er basert på kvoteuttak (som avlaster vertslandene og gir beskyttelse til personer som ikke kan gis effektiv beskyttelse i nærområdet), kontrollert og regulert migrasjon gjennom effektiv grensekontroll og bruk av eksisterende lovlige kanaler for migrasjon, effektiv asylsaksbehandling (slik at oppholdstid under prosedyren ikke i seg selv er en tiltrekningsfaktor) og effektiv retur av personer uten beskyttelsesbehov eller annet grunnlag for lovlig opphold.

I tillegg er det sentralt å motvirke årsakene til flukt og migrasjon gjennom innsats for konfliktløsning og stabilitet og bidrag til utvikling i sårbare stater. Et bedre samspill mellom utviklingsbistand og humanitær bistand til flyktninger og migranter kan bidra til at flukt og migrasjon håndteres på en mer bærekraftig måte i nærområdene (jf. Meld. St. 36 (2016–2017)).

### 1.2 Avgrensning

Departementene forstår oppdraget fra regjeringen slik at økonomiske og administrative conse-

kvenser faller utenfor det som skal behandles her. Dersom det er aktuelt å gå videre med oppfølgingen av noen av tiltakene notatet peker på, må økonomiske og administrative konsekvenser for dette utredes nærmere.

Flyktning- og migrasjonsfeltet er både bredt og komplekst. Det har derfor vært nødvendig å foreta avgrensninger i notatet. Departementene har i all hovedsak konsentrert seg om asylinstituttet og det uttalte målet om å begrense ankomsten av asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Dette innebærer at migrasjon som skjer på irregulær måte behandles der det utfordrer asylinstituttet, men det foretas ikke en helhetlig gjennomgang av migrasjon generelt. Spørsmål knyttet til statsborgerskap behandles heller ikke.

Arbeidet mot menneskesmugling og smuglernetverk synes å kunne være et sentralt tiltak for å begrense migrasjonsstrømmene. Dette behandles i anmodningsvedtak 2015–2016 nr. 68.8 som for tiden følges opp av JD, og vil derfor ikke bli inngående behandlet her. Det avgrenses videre mot folkerettslige spørsmål knyttet til deltakelse i maritime Frontex-operasjoner i Middelhavet, da dette har blitt vurdert tidligere i forbindelse med norske bidrag til Frontex-operasjonene utenfor Hellas og Italia. Problemstillinger knyttet til mindreårige, herunder enslige mindreårige asylsøkere, behandles heller ikke inngående i notatet. Det pågår imidlertid mye arbeid på dette. Videre har vi avgrenset mot økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

## 2. Bakgrunn, utfordringer og mål

### 2.1 Flyktning- og migrasjonssituasjonen

Antallet migranter (i dette dokumentet brukes begrepet «migrant» om enhver person som tar seg fra et land til et annet, uavhengig av årsak, herunder flyktninger og asylsøkere) som ankom Europa på irregulær måte i 2015 var rekordstort og skapte krise både i EU og i Norge. Det europeiske grensekontrollbyrået, Frontex, registrerte over 1,8 millioner irregulære grensepasseringer over Europas yttergrenser i 2015, og tall fra Eurostat viser at det samme år ble registrert over 1,4 millioner asylsøknader i Europa. Antallet migranter til Europa ble noe redusert i 2016 og 2017, men det er fremdeles høye ankomsttall langs yttergrensen i sør (...). For Norges del ble det registrert 31 150 asylsøknader i 2015. I 2016 var antallet redusert til 3 460 asylsøknader, og Norge har i dag rekordlave ankomsttall og samtidig rekordhøye retur tall. På grunn av situasjonen internasjonalt er det imidlertid mye usikkerhet

knyttet til hvordan utviklingen vil bli fremover, også i Norge.

Globalt er svært mange mennesker i bevegelse. Ifølge FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) er over 65 millioner mennesker fordrevne (...), hvorav 21 millioner mennesker anses å være flyktninger under UNHCRs mandat (...) eller palestinske flyktninger registrert av UNRWA. Dette ansees å være det høyeste antall fordrevne mennesker siden andre verdenskrig. Antallet internasjonale migranter er også rekordhøyt. Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) anslø i 2015 at 244 millioner mennesker bodde i et annet land enn sitt eget.

Det er ikke nytt at folk flytter over landegrensene eller blir tvunget på flukt og må søke beskyttelse utenfor opprinnelseslandet. Nytt er imidlertid det store volumet, hurtigheten og dramatikken rundt størrelsen på folkeflytninger, særlig fra andre kontinenter til Europa, samt den økte koblingen til sikkerhetsutfordringer og kriminalitet.

Det er ulike årsaker til at mennesker forlater sine opprinnelsesland, f.eks. forfølgelse, krig, konflikt, undertrykkelse, svakt fungerende stater og fattigdom, gjerne kombinert med en forventning om beskyttelse og bedre levestandard. Økt kontakt over landegrensene, bedret tilgang på informasjon, bl.a. gjennom økt digitalisering, og flere transportmuligheter, bl.a. gjennom omfattende smuglernetverk, gjør også Europa mer tilgjengelig enn tidligere for flere migranter. Den demografiske utviklingen i landene i sør er også dramatisk. For eksempel anslås Afrikas befolkning å bli firedoblet i løpet av hundre år. Klimaendringer kan gjøre enkelte områder ubeboelige. Kriger og konflikter er ofte langtrukne og gjør sikkerhetssituasjonen og levekårene ustabile i lang tid, også etter at den mest intense delen av konflikten er opphørt. Dette bidrar til betydelig usikkerhet knyttet til utviklingen fremover.

De blandede migrasjonsstrømmene, der både personer med beskyttelsesbehov og migranter med andre motiver inngår, setter utlendingsforvaltningen og mottakssystemene under betydelig press. Tilstrømningen til Europa fra 2015 og utover har også medført store belastninger på nasjonale beredskaps- og velferdssystemer i de landene som var mest berørt, utfordret helt sentrale deler av det europeiske samarbeidet og satt en ny politisk dagsorden i mange land. I tillegg er det tydelige sikkerhetsutfordringer ved ukontrollert migrasjon. Menneskesmuglere og andre organiserte kriminelle profiterer på den irregulære migrasjonen, samtidig som migrantene utsettes for stor risiko på sin vei mot Europa. Dette for-

mer nå den politiske debatten i mange europeiske land.

## 2.2 utfordringer i nærområdene

Et flertall av verdens flyktninger oppholder seg i et land i eget nærområde. De første trygge landene personer flykter til, pålegges et stort ansvar, samtidig som landenes kapasitet til å ivareta flyktningene kan være begrenset.

En viktig årsak til den store tilstrømningen til Europa i 2015, var at kapasiteten til å ta imot og ivareta syrere i naboland som Tyrkia og Libanon, var sprengt. Mange syriske flyktninger levde under svært vanskelige forhold, uten tilgang til bolig eller arbeid for å forsørge familien, og med få muligheter for skolegang for barn. Slike forhold kan føre til grov utnyttning av sårbare grupper, der f.eks. barnarbeid blir utbredt og unge jenter gifter bort for penger. Det øker også sikkerhetsutfordringene i vertslandet. Forholdene i nabolandene, kombinert med svinnende håp om å kunne returnere til opprinnelseslandet, samt forhåpninger om bedre levekår i Europa, kan ha bidratt til at mange syrere valgte å forlate Syrias nærområder og ta seg til Europa.

Mulighetene for flyktningene til å få hjelp har i stor grad vært avhengig av internasjonale og frivillige organisasjoners tilstedeværelse, innsats og finansiering. Slik hjelp fra andre land kommer ofte sent og er utilstrekkelig. I tillegg har tradisjonelle giverland selv mottatt mange irregulære migranter og flyktninger, med den følge at hjelpeinnsatsen har måttet rette seg mot disse. Dette har igjen ført til økte sekundærbevegelser av flyktninger og migranter fra nærområdene. I stedet for at det gis vesentlig mer ressurseffektiv og målrettet hjelp til dem med størst behov i nærområdene, forsterkes bevegelsesmønstrene som fører til at giverlandene må konsentrere innsatsen om dem som kommer som asylsøkere. Ofte er det imidlertid de mest ressurssterke som er i stand til å flytte seg videre.

## 2.3 Oppsummerte hovedutfordringer

Notatet tar utgangspunkt i følgende hovedutfordringer i dagens flyktning- og migrasjonshåndtering:

- Et stort migrasjonspress mot Europa, der asylinstituttet er utsatt for omfattende utnyttelse og misbruk av personer uten reelt beskyttelsesbehov.
- Kapasiteten til å ta imot og ta vare på personer med beskyttelsesbehov i konfliktenes nærområder er begrenset.

- De økonomiske kostnadene ved mange migranter til Europa reduserer muligheten til innsats i nærområdene, hvor langt flere kunne blitt hjulpet med samme ressursbruk.
- Mange personer, med eller uten beskyttelsesbehov, tar seg til Europa på en irregulær, og ofte farlig måte gjennom å betale store penge-sommer til menneskesmuglere.
- Mange asylsøkere fremmer ikke asylsøknaden i det første trygge landet de kommer til, men reiser videre til et foretrukket destinasjonsland.
- Det er store forskjeller i asylpraksis i de ulike mottakerstatene, og dette påvirker hvilket land asylsøkerne foretrekker å reise til for å fremme søknad.
- Konkurrerende interesser mellom europeiske land, gjør det utfordrende å komme til enighet om, og gjennomføre, felleseuropeiske tiltak og løsninger.
- Migrantene kan bli så mange at de i et lengre perspektiv kan utfordre statens økonomiske bæreevne.
- Begrensede kontrollmuligheter, herunder når det gjelder asylsøkernes identitet og bakgrunn for øvrig, medfører reelle sikkerhets- og kriminalitetsutfordringer.
- Retur av personer som ikke fyller vilkårene for beskyttelse eller ikke har annet grunnlag for lovlig opphold, er ofte svært vanskelig og kostbart.
- Høyt antall asylsøkere kan medføre utfordringer på integreringssiden.

## 2.4 Utgangspunkt og mål for vurderingen av mulige tiltak

For at både Norge og det internasjonale samfunn skal være best mulig rustet til å håndtere store migrasjonsstrømmer fremover, må man se på virkemidler som kan bidra til at alle land tar sin del av ansvaret, som begrenser mulighetene for irregulær migrasjon og som sørger for at innvandring skjer på en kontrollert og regulert måte, herunder at man begrenser ankomst av personer uten beskyttelsesbehov. Det er behov for ordninger som både opprettholder en global beskyttelsesordning og sørger for mer effektiv håndtering av migranter uten beskyttelsesbehov. Innvandringen må også være bærekraftig over tid. Det følger av asylforlikets innledning (...) at flyktningkrisen er internasjonal og at løsninger først og fremst må søkes i samarbeid med andre. Norge skal oppfylle sine internasjonale forpliktelser, og generell effektivisering av regelverket og praksis for behandling av

asylsøknader må ikke svekke asylsøkernes rettsikkerhet. Partiene i asylforliket ga støtte til å gjennomføre tiltak for å begrense ankomsten av mennesker uten rett til beskyttelse.

Regulering av innvandring er tett koblet til statens suverenitet. Noen av utfordringene ved flyktning- og migrasjonspolitikken kan løses ved nasjonal regulering, men feltets internasjonale natur gjør at løsninger også i stor grad må søkes i samarbeid med andre.

Både Norges og EU-landenes asylregelverk og -praksis har utviklet seg over tid, særlig innenfor rammen av de sentrale internasjonale konvensjonene, jf. kapittel 3. Etter migrasjonskrisen i 2015 ser man at både EU og Norge i større grad enn tidligere søker å utnytte handlingsrommet innenfor folkerettens rammer til å vedta innstramninger i regelverket. Samtidig arbeides det med tiltak for å styrke samarbeidet om flukt og migrasjon på europeisk nivå, og på internasjonalt nivå. (...) De ulike prosessene og tiltakene har så langt vist at det er et betydelig folkerettslig handlingsrom på feltet.

Norge har allerede gjennomført flere innstramninger i asylpolitikken og intensivert returpolitikken innenfor dagens handlingsrom og etter grundige vurderinger av våre internasjonale forpliktelser.

Ved vurderinger av mulige nye tiltak for å møte de hovedutfordringene som er beskrevet i punkt 2.3 ovenfor, bør Norge særlig legge vekt på følgende mål:

- Begrense ankomsten av asylsøkere uten beskyttelsesbehov.
- Motvirke årsakene til flukt med målrettet bruk av utviklingsbistand i konfliktenes nærrområde, humanitær bistand der behovene er størst, samt innsats for konfliktløsning og stabilitet.
- Bidra til bedre beskyttelse i nærrområdene og økt grad av gjenbosetting/kvoteuttak fra nærrområdene.
- Redusere sekundærbevegelse fra trygge områder.
- Kontrollere og regulere migrasjon gjennom effektiv grensekontroll og de eksisterende lovlige kanalene for migrasjon.
- Sikre effektiv asylsaksbehandling så snart personer har kommet i sikkerhet.
- Sikre effektiv retur av personer uten beskyttelsesbehov eller annet lovlig oppholdsgrunnlag.

### 3. Oversikt over sentrale konvensjoner og implementering i norsk rett

For å belyse det folkerettslige handlingsrommet og norske handlingsalternativer, vurderes i dette

notatet ulike tiltak i lys av de mest relevante folkerettslige forpliktelsene som Norge er bundet av. De mest sentrale konvensjonene på flyktning- og migrasjonsfeltet er:

- FNs konvensjon om flyktnings stilling av 28. juli 1951 (flyktningkonvensjonen) med protokollen av 31. januar 1967
- Den europeiske menneskerettskonvensjon av 5. november 1950 (EMK) med protokoller
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 (SP)
- FNs konvensjon om barns rettigheter av 20. november 1989 (BK)
- FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff av 10. desember 1984 (TK)

Hvilke føringer internasjonale konvensjoner legger for utformingen av Norges innvandringspolitikk og rettslige regulering av denne, vil i stor grad bero på en fortolkning av konvensjonene. Enkelte ting er uttrykkelig fastslått, andre ting kan utledes med stor grad av sikkerhet, mens ytterligere andre ting vil bero på mer usikre fortolkninger.

Etter revisjonen i 2014 inneholder Grunnloven bestemmelser som svarer til flere av de sentrale konvensjonsbestemmelsene på området. Det legges til grunn at Grunnloven ikke pålegger staten skranker ut over det som allerede følger av Norges folkerettslige forpliktelser. EMK, SP og barnekonvensjonen er inntatt i menneskerettsloven og vil ved motstrid ha forrang foran annen norsk lov. Flyktningkonvensjonen er i norsk rett hovedsakelig implementert i utlendingslovgivningen. Utlendingsloven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har som formål å styrke individets stilling, jf. utlendingsloven § 3.

Norge har også sluttet seg til en del EU-regler som utgjør sentrale deler av rammeverket for den nasjonale lovgivningen. De mest sentrale EU-regelverkene på området, og som Norge har sluttet seg til, er:

- Dublin III-forordningen (604/2013/EU)
- Returdirektivet (2008/115/EC)
- Eurodac II-forordningen (603/2013/EC)
- Visumforordningen (810/2009/EC)
- SIS-forordningen (...) (1987/2006/EC) og annet regelverk knyttet til SIS, inkl. den nasjonale SIS-loven (lov av 16. juli 1999 nr. 66)
- VIS-forordningen (...) (767/2008/EC)

Videre er andre rettsakter innen det felles europeiske asylsystem (CEAS) (...), herunder status-

direktivet (2011/95/EU), prosedyredirektivet (2013/32/EU) og mottaksdirektivet (2013/33/EU), relevante, men disse regelverkene er ikke rettslig bindende for Norge. EU-regelverket er imidlertid nært knyttet til våre internasjonale forpliktelser og regulerer på noen områder spørsmål som ikke omfattes av de internasjonale konvensjonene. Videre har regelverket og praksis stor betydning for ankomstene til Norge. Vi har derfor valgt å gå noe inn på deler av aktuelt EU-regelverk i dette notatet.

#### 4. Prinsippet om non-refoulement

Et helt grunnleggende prinsipp i utlendingsretten er det såkalte *non-refoulement* prinsippet, som er uttrykkelig nedfelt i, eller kan utledes av, flere sentrale konvensjoner (bl.a. flyktningkonvensjonen artikkel 33 (non-refoulement) (...), EMK artikkel 2 og SP artikkel 6 (retten til liv) og EMK artikkel 3 og SP artikkel 7 (forbud mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff)) og anses som folkerettslig sedvane rett. Dette innebærer at prinsippet innskrenker statenes handlingsrom i gjennomføringen av ulike tiltak og i konkrete enkeltsaker.

Det sentrale innholdet i non-refoulement prinsippet er at det gjelder et absolutt vern mot utsendelse der vedkommende risikerer dødsstraff, tortur, og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Dette prinsippet får anvendelse i alle saker som gjelder utsendelse, enten utsendelsen skjer i forbindelse med avslag på en søknad om asyl, søknad om opphold på annet grunnlag eller i forbindelse med bortvisning (på grensen) eller utvisning mv. I utgangspunktet er det imidlertid bare en utlending som er ankommet grensen til ansvarsstaten, som kan påberope seg et vern, men i eksepsjonelle tilfeller kan prinsippet få anvendelse utenfor territoriet dersom staten har effektiv kontroll over et område utenfor sitt territorium eller utøver myndighet og kontroll over personer utenfor territoriet (såkalt ekstraterritoriell virkning), jf. punkt 5.3.1 under.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har lagt til grunn at returvernet etter EMK artikkel 2 og 3 også gjelder ved utsendelse til et område der vedkommende ikke vil være trygg mot å bli sendt videre til et område hvor det er risiko for tortur mv. (såkalt kjede-refoulement). I slike saker må konvensjonsstaten forsikre seg om at mottakerlandet har tilstrekkelige skranker for å hindre direkte eller indirekte utsendelse til opprinnelseslandet eller andre områder i strid med dette returvernet. (...)

EMD har ved tolkningen av EMK artikkel 3 fastslått prinsippet absolutte karakter ved å understreke i flere saker at det heller ikke er adgang til unntak i situasjoner med krig eller annen offentlig nødstilstand som truer nasjonens liv. (...)

Vernet gjelder uavhengig av hva personen måtte ha gjort eller være mistenkt for, og det gjelder selv om personen utgjør en trussel mot rikets sikkerhet. I en grunnleggende avgjørelse fra 1996, *Chahal mot Storbritannia* [...], var problemstillingen i saken om Chahal, som var mistenkt for medvirkning til terrorisme i India, og som britiske myndigheter anså som en alvorlig sikkerhetsrisiko i Storbritannia, kunne utvises til India. EMD understreket at artikkel 3 gir uttrykk for en av de mest grunnleggende verdier i et demokratisk samfunn, og at bestemmelsen setter et absolutt forbud mot tortur eller umenneskelig behandling eller straff, uavhengig av det potensielle offerets egne handlinger. EMD understreket videre at det heller ikke er rom for å balansere risikoen for slik behandling mot grunnlaget for utsendelsen:

«Article 3 enshrines one of the most fundamental values of democratic society [...]. The Court is well aware of the immense difficulties by States in modern times in protecting their communities from terrorist violence. However, even in these circumstances, the Convention prohibits in absolute terms torture or inhuman or degrading treatment or punishment, irrespective of the victim's conduct. Unlike most of the substantive clauses of the Convention and of Protocol Nos. 1 and 4, Article 3 makes no provision for exceptions and no derogation from it is permissible under Article 15 even in the event of a public emergency threatening the life of the nation [...].

The prohibition provided by Article 3 against ill-treatment is equally absolute in expulsion cases. Thus, whenever substantial grounds have been shown for believing that an individual would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 if removed to another State, the responsibility of the Contracting State to safeguard him or her against such ill-treatment is engaged in the event of expulsion [...]. **In these circumstances, the activities of the individual in question, however undesirable or dangerous, cannot be a material consideration.** The protection afforded by Article 3 is thus wider than that provided by Article 32 and of 33 of the United Nations 1951 Convention on the Status of Refugees [...].» (*vår utheving*)

EMD har fastholdt dette i sine senere avgjørelser.

Det følger videre av EMDs praksis i *Tarakhel mot Sveits* (...) at det i alle saker hvor det er anførsler om umenneskelig behandling mv., må foretas en grundig og individuell vurdering:

«The Court reiterates that an applicant's complaint alleging that his or her removal to a third State would expose him or her to treatment prohibited under Article 3 of the Convention «must imperatively be subject to close scrutiny by a 'national authority'» [...]. That principle has led the Court to rule that the notion of «effective remedy» within the meaning of Article 13 taken in conjunction with Article 3 requires, firstly, «**independent and rigorous scrutiny**» of any complaint made by a person in such a situation, where «there exist substantial grounds for fearing a real risk of treatment contrary to Article 3» and, secondly, [...]» (*vår utheving*)

EMD har i sin praksis åpnet for at risikoen for umenneskelig behandling mv. ut fra omstendighetene kan avhjelpest ved at den aktuelle staten avgir folkerettslig forpliktende tilsagn om at konvensjonsstridig behandling ikke skal forekomme, ofte noe misvisende kalt diplomatiske forsikringer. Det stilles imidlertid strenge krav til slike forsikringers innhold og troverdighet – de må gi reell trygghet for at det ikke lenger er reell risiko for overgrep i returstaten. I praksis innebærer nok det at det for noen stater og regimers del er relativt lite sannsynlig at EMD vil godta diplomatiske forsikringer.

Et annet spørsmål er om man kan bygge på en presumpsjon for at det ikke vil innebære brudd på EMK å uttransportere en utlending til en annen stat som er bundet av EMK, eller om dette krever en like grundig og streng vurdering av de individuelle forholdene. (...) EMD understreket i storkammerdommen *M.S.S. mot Belgia og Hellas* at når en stat returnerer en asylsøker til et land som er bundet av EMK, (i dette tilfellet i henhold til Dublin-prosedyren), må denne staten forsikre seg om at prosedyren i det aktuelle landet gir tilstrekkelige garantier mot direkte og indirekte refoulement. (...) Domstolen fastslo at det ikke var tilstrekkelig for Belgia å vise til at Hellas formelt hadde tilsluttet seg de relevante internasjonale konvensjonene som skal beskytte asylsøkeren, eller at Belgia hadde innhentet skriftlige bekreftelser fra Hellas om at forholdene var tilstrekkelige.

I storkammerdommen *Tarakhel mot Sveits*, (...) som gjaldt overføring av en familie med seks barn fra Sveits til Italia i henhold til Dublin-regel-

verket, kom EMD til at sveitsiske myndigheter for uttransportering måtte innhente individuelle garantier fra Italia om at familien ble tatt imot på en akseptabel måte tilpasset barnas alder, og at de ville forbli samlet, for å unngå risiko for brudd på EMK artikkel 3. Bakgrunnen for dommen var i hovedsak Italias belastede mottaksapparat. Selv om mottaksapparatet ikke ble funnet å ha «systemiske mangler» i en slik grad at alle returner til Italia ble rammet, ble det lagt avgjørende vekt på at familien hadde seks barn, og at barn er særlige sårbare.

I en Høyesterettsavgjørelse fra mai 2016 om utsendelse fra Norge til Ungarn, (...) uttalte Høyesterett følgende om dette:

«[U]tlendingsforvaltning[en] og norske domstoler må behandle en sak hvor det påstås brudd på EMK artikkel 3 ved retur til et Dublin-land, så grundig og omfattende som det er nødvendig for å ta stilling til om det foreligger «substantial grounds» som viser at det er en «real risk» for at vedkommende ved retur dit vil bli utsatt for en behandling som artikkel 3 forbyr.

(...)

[N]orske domstoler må behandle substansen i en anførsel om brudd på EMK artikkel 3 ved utsending til et Dublin-land så bredt og grundig som det er nødvendig for å ta stilling til om anførselen fører frem.»

Både når det gjelder non-refoulement prinsippets absolutte karakter, forbudet mot å balansere risikoen mot utlendingens ansvar i denne sammenheng, og når det gjelder de strenge kravene til individuell vurdering i EMDs praksis, kan det føres politiske argumenter for at rettstilstanden burde endres i lys av utviklingen i asylsituasjonen og sikkerhetsbildet. (...) I *Khlaifia m.fl. mot Italia* fra 2016, uttalte EMD i sin vurdering av om klagerne hadde blitt utsatt for behandling i strid med EMK artikkel 3 under internering, at samtidig som de eksepsjonelt høye ankomstene, i dette tilfellet som følge av «den arabiske våren», ikke i seg selv kunne rettferdiggjøre brudd på EMK artikkel 3, ville det være unaturlig for domstolen å vurdere sakens fakta uten å ta hensyn til den generelle konteksten. Domstolen tok derfor i sin vurdering hensyn til at den vanskelige situasjonen klageren stod overfor i stor grad stammet fra de ekstreme utfordringene italienske myndigheter hadde på dette tidspunktet. (...) Samtidig som det må legges til grunn at EMD vil stå fast på sine tidligere prinsippvurderinger etter EMK artikkel 3, tyder denne uttalelsen på at domstolen vil kunne være villig til å justere i noen grad de kravene som stilles, i lys av den generelle

konteksten, og at domstolen ikke vil la være å se hen til de utfordringer statene står ovenfor.

Det bør ikke være aktuelt fra norsk side å initiere en prosess for å endre EMK artikkel 2 eller 3 gjennom en reforhandling. Bestemmelsene er grunnleggende elementer i den europeiske rettsorden, og det ekstraterritoriale vernet (som også følger av andre konvensjoner) anses som folkerettslig sedvanerett. Dersom det startes en prosess for å endre denne bestemmelsen, vet man ikke hva sluttresultatet blir. Det vises til de øvrige argumentene mot reforhandling av konvensjoner i kapittel 1. En helt lik bestemmelse som EMK artikkel 3 er for øvrig nå nedfelt i Grunnloven § 93 annet ledd, som lyder:

«Ingen må utsettes for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.»

## Konklusjoner

1. Det er ikke aktuelt med initiativ fra norsk side for å endre innholdet i vernet mot utsendelse som følger av EMK artikkel 2 og 3 og andre konvensjoner samt folkerettslig sedvanerett.
2. I utgangspunktet bør Norge ikke støtte tolkninger som kan føre til et mer omfattende vern etter EMK artikkel 2 og 3 enn det som allerede er fastslått gjennom EMDs praksis.

## 5. Tiltak som særlig knytter seg til tredjeland utenfor Europa

### 5.1 Bistand i opprinnelsesland og i nærområdene

For å sikre oppslutning om det internasjonale flyktningsinstituttet og for å begrense ankomster av personer uten beskyttelsesbehov, er det avgjørende å bedre forholdene i nærområdene og dermed gjøre det mindre attraktivt å benytte seg av menneskesmuglere for å ta seg videre til andre land.

Norge har lang tradisjon for å bidra til å avhjelpe humanitære behov i kriserammede områder, og spiller en viktig rolle også i å få andre land til å bidra. Norsk utviklingsbistand er fattigdomsorientert, men i tillegg brukes bistanden til å bilegge konflikter gjennom fred og forsoningsarbeid og bl.a. motarbeide korrupsjon og støtte godt styresett som kan være årsaker til flukt og migrasjon. Ofte kan store flyktningsstrømmer fra naboland føre til ytterligere ustabilitet i allerede sårbare stater.

Innsats i nærområdene kan også begrunnes med at den gjør det lettere å gjennomføre hva som allment anses som den beste varige løsningen på en flyktningsituasjon – at flyktninger vender tilbake til opprinnelseslandet når vold og forfølgelse har opphørt. Erfaring viser imidlertid at få flyktninger som har tilpasset seg et liv langt borte, vender tilbake til opprinnelseslandet etter at beskyttelsesbehovet ikke lenger er til stede.

Manglende tilbakevending og stor belastning på vertsamfunnet er også viktige faktorer i motstanden mot lokal integrering i konfliktenes naboland. Dette fører til at flyktninger ofte ikke har tilgang til grunnleggende tjenester som helse og utdanning og arbeidsmarkedet. Dette fører igjen til sekundærbevegelser, f.eks. til Europa.

Det er imidlertid viktig å sørge for at midlene blir brukt mest mulig effektivt slik at de kommer flest mulig flyktninger til gode. I 2016 gikk 6,7 mrd. av norsk bistand til flyktninger i Norge. Det utgjorde 18,4 pst. av norsk bistand, og er omtrent det dobbelte av hva som gikk til utdanningsbistand eller nesten det dobbelte av samlet nødhjelp i 2016.

## Konklusjon

1. Norsk humanitær bistand i flyktningers nærområder skal støtte opp om tiltak som bidrar til å dekke grunnleggende humanitære behov. I tillegg til store humanitære bidrag for å sikre beskyttelse av mennesker på flukt, vil Norge i utviklingspolitikken prioritere å styrke mottaker- og transittdlands evne til å håndtere masse migrasjon, herunder bl.a. å styrke grensekontroll, mottaksapparat og utlendingsforvaltning (jf. Meld. St. 24 (2016–2017)). Dette kan også bidra til å motvirke flukt og sekundærbevegelser.

## 5.2 Kvoteuttak gjennom ordninger for gjenbosetting

Et sentralt mål i norsk flyktnings- og migrasjonspolitik er at dagens situasjon med irregulære ankomster av asylsøkere, i større grad bør erstattes med mer effektiv beskyttelse i nærområdene og kvoteuttak/gjenbosetting fra disse områdene. Fungerende kvoteordninger vil kunne bidra til å gi beskyttelse til dem som har behov for det, bedre byrde- og ansvarsfordeling med land i nærområdene, føre til færre irregulære ankomster og undergrave profittmulighetene til menneske-

smuglerne. Gjenbosetting i stedet for ad hoc asylsøknader på statens territorium vil også bety at utlendingsmyndighetene i større grad kan planlegge utgifter til saksbehandling og mottak. Kvoteuttak er dermed et viktig virkemiddel for å legge til rette for kontrollert og regulert ankomst av flyktninger til Norge og Europa.

UNHCR har ansvar for et program for å fremme søknader om gjenbosetting av flyktninger fra ulike vertsland til tredjeland som tar imot slike flyktninger. Gjenbosettingslandene opererer med kvoter for hvor mange flyktninger de er villige til å ta imot gjennom denne ordningen. Størrelsen på kvotene justeres bl.a. i lys av humanitære behov, tilgjengelige ressurser og politisk vilje. UNHCR har fastsatt ulike kriterier for utvelgelse av aktuelle kandidater som speiler ulike sårbarheter flyktningene kan ha. I tillegg kan gjenbosettingslandene operere med egne kriterier for utvelgelse.

Selv om UNHCR har ansvaret for å fremme aktuelle kandidater for gjenbosetting, ligger den endelige avgjørelsen hos gjenbosettingslandet, bl.a. etter at det er gjennomført bakgrunns- og sikkerhetssjekk av den aktuelle flyktningen og vurdering av beskyttelsesbehovet. Dersom et land avslår å gjenbosette en flyktning, har vedkommende flyktning normalt ingen klagerett. Gjenbosettingslandene er ikke folkerettslig forpliktet av flyktningkonvensjonen eller andre konvensjoner til å ta imot flyktninger gjennom gjenbosetting. Gjenbosetting er et frivillig tilsagn fra mottakerlandene. Det foreligger ingen folkerettslige begrensninger med hensyn til å øke kvoter for gjenbosetting eller å etablere ordninger for gjenbosetting utenfor UNHCRs gjenbosettingsprogram.

Norge har en langvarig tradisjon for å gjenbosette flyktninger. Sett i forhold til folketall har Norge vært blant landene som har gjenbosatt flest. Mens den årlige kvoten i flere år var på 1 120 plasser årlig, ble den for perioden 2015–2017 betydelig utvidet pga. situasjonen i Syria og overbelastningen i nabolandene. I 2015 var kvoten på 2 620 flyktninger, og i 2016 og 2017 på 3 120 flyktninger pr. år. I tillegg har Norge bidratt med midler til tiltak for å øke UNHCRs kapasitet i gjenbosettingsarbeidet. Uttak av kvoteflyktninger gir i større grad kontroll over antallet, og beskyttelsesbehovet er avklart før ankomst. Det gir dermed ikke de samme utfordringene med retur som spontant ankomne asylsøkere ofte gir. Flere ulike regjeringer har i sitt program hatt mål om å øke kvoten i perioder der asylankomstene til Norge har vært lave.

Stor vekt på kvoteuttak har i stor grad også vært modellen for de store gjenbosettingslandene

som USA, Canada og Australia som i mindre grad har hatt (eller har ønsket) spontane asylankomster. Europeiske land har tradisjonelt hatt beskjedne kvoter og de nordiske landene har tradisjonelt hatt de største kvotene i Europa. Som følge av krisen i Syria har flere europeiske land etablert kvoter, og de med allerede eksisterende kvoter har økt antall plasser og etablert alternative programmer for humanitære visa m.m. Av land som har økt kapasiteten (innen flere ordninger) kan Tyskland, Frankrike og Storbritannia nevnes. Sverige øker sin kvote betydelig fra 2017–2018. Europakommisjonen har også lagt frem forslag om en felles gjenbosettingsordning for EUs medlemsland og assosierte land som ev. velger å slutte seg til ordningen på frivillig basis (se under).

Dersom gjenbosettingen skal ha merkbare effekt, må gjenbosettingen på verdensbasis økes kraftig. UNHCR har estimert at litt under 1,2 millioner flyktninger (ca. 360 000 saker) har behov for gjenbosetting i 2017. Til sammenlikning sendte UNHCR ca. 134 000 saker til vurdering for gjenbosetting i 2015 og litt under 82 000 flyktninger ble gjenbosatt i 2015. (...)

Et styrket internasjonalt samarbeid om gjenbosetting vil kunne bidra til at flyktninger i større grad får adgang til beskyttelse gjennom regulert og lovlig adgang til gjenbosettingsland. Andre former for lovlig opphold behandles i avsnitt 7.1.3 (Familieinnvandring) og 7.1.4 (Nye former for lovlig opphold?). I EU-Tyrkia erklæringen (...) er gjenbosetting et sentralt element. Hovedinnholdet i erklæringen er at Tyrkia, som transitland, påtar seg å ta tilbake alle migranter som reiser irregulært fra Tyrkia over Egeerhavet til de greske øyene. EU-landene har på sin side forpliktet seg til å gjenbosette én syrisk flyktning fra Tyrkia for hver syrer Tyrkia tar tilbake, fremskynde prosessen med å gi tyrkiske borgere visumfri innreise til Schengen-området, fremskynde medlemskapsforhandlingene med Tyrkia og øke den humanitære bistanden til flyktninger i Tyrkia.

På EU-nivå er det en ambisjon om å øke antallet gjenbosettingsplasser. Europakommisjonen har i forbindelse med forslag til asylopakke 2 (...) lagt frem et forslag til forordning om å etablere et felles gjenbosettingsrammeverk. EU har ikke hatt en samlet ordning for gjenbosetting, selv om man har en felles finansieringsordning for medlemsland som velger å ta imot kvoteflyktninger.

Medlemsstatene vil få 10 000 EUR (fra eksisterende fond) for hver flyktning som gjenbosettes. Det foreslås at Rådet for Den Europeiske Union (Ministerrådet) hvert år skal fastsette en plan for



det totale antall plasser, fordeling mellom landene og hvor flyktingene skal hentes fra. Det er lagt opp til en normalprosedyre og en hurtigprosedyre. Det kan også iverksettes særskilte «operasjoner» der man går inn i en spesifikk flykningssituasjon («Targeted Union Resettlement Scheme»). Dette skal spesifiseres i planen. I valg av land der flyktingene skal hentes fra, skal det bl.a. sees hen til vertslandets innsats overfor flyktingene og om de gjør noe for å hindre disse i å ta seg irregulært til Europa. Det foreslås å legge UNHCRs kriterier for utvelgelse av flyktinger til grunn, men også at det tas inn noen nye kriterier. Forhandlinger om forslaget pågår og det er per 6. april 2017 uklart når forhandlingene er forventet å være ferdige. Flere forhold i det opprinnelige forslaget anses som problematiske for medlemslandene på ulike vis.

Norge vil ikke være forpliktet av forordningen, men kan velge å slutte seg til den på frivillig grunnlag. Det antas at normalprosedyren er dekket av utlendingsloven § 35, mens dette ikke er tilfelle for hurtigprosedyren. Norsk praksis er noe annerledes enn det forslaget legger opp til. En ev. frivillig tilslutning må vurderes konkret når det endelige forslaget foreligger.

## Konklusjoner

1. Det er folkerettslig adgang til å benytte gjenbosetting, og dette er en ordning som bidrar til kontrollert og regulert ankomst av personer med beskyttelsesbehov.
2. Norge bør bidra til at flere land deltar i gjenbosetting, for å avhjelpe situasjonen i nærområdene og for å sikre beskyttelse til dem som ikke får tilstrekkelig beskyttelse i nærområdene.
3. Norge bør anvende gjenbosetting strategisk i samarbeid med andre land, herunder EU, bl.a. for å løse fastlåste flykningssituasjoner og i lys av eventuelle nye rammeverk (jf. arbeidet med Comprehensive Refugee Reponse Framework (CRRF)).

## 5.3 Adgang til å begrense irregulære ankomster av migranter før de når europeisk grense

For å forebygge irregulær migrasjon, er det aktuelt å se på tiltak før ankomst til europeisk grense. Et virkemiddel er avtaler med tredjeland, slik som EU-Tyrkia-erklæringen og intensjonsavtalen mellom Italia og Libya (...). I dette avsnittet vil vi se

nærmere på hvilke muligheter og begrensninger europeiske land har til å forebygge ankomster av migranter til Europa, innenfor rammen av de folkerettslige forpliktelsene.

### 5.3.1 Avtale med ett eller flere tredjeland om å begrense irregulære ankomster av migranter

Et aktuelt tiltak som vil kunne bidra til å redusere den irregulære migrasjonen og forebygge menneskesmugling og farefulle forsøk på å krysse grenser på land og til havs, er å inngå avtaler med tredjeland om å forebygge ulovlige ankomster av asylsøkere og andre migranter før de når grensen til Europa.

Det finnes allerede eksempler på slike ordninger. EU-Tyrkia erklæringen innebærer bl.a. at Tyrkia skal forhindre at det åpnes ruter over hav og land for ulovlig migrasjon fra Tyrkia til EU (se erklæringens punkt 3). Italia, med støtte av EU, har inngått en intensjonsavtale med Libya som har som formål å stoppe tilstrømmingen av migranter over den sentrale middelhavsrueten, gjennom bl.a. styrket grensekontroll fra libyske myndigheters side, både ved Libyas grense ved Middelhavet og ved Libyas grense i sør. Italia har også inngått en liknende intensjonsavtale med Tunisia.

Et spørsmål i denne sammenheng er hvor langt statene har adgang til å gå for å anmode tredjeland utenfor Europa om å forhindre migranter i å krysse grensene til Europa på irregulær måte. Det kan også stilles spørsmål om i hvilken grad europeiske land eventuelt kan bidra aktivt til at migrantene ikke kommer frem til Europa, f.eks. gjennom å gi økonomisk støtte, utstyrsstøtte, opplæring osv. til et tredjeland som stanser migranten på veien.

Det er åpenbart at aktiv støtte til en «avskjæringspraksis» kan reise både moralske, politiske og folkerettslige problemstillinger. Det sentrale tema her er begrenset til de folkerettslige problemstillingene.

Det folkerettslige utgangspunktet er at statene har frihet til å avtale kontroll og regulering av grenseoverskridende persontrafikk, inkludert avskjæring innenfor sine territorier av båter med personer som på irregulær måte forsøker å krysse statsgrenser. Statene kan f.eks. inngå avtaler om oppgavefordeling, kapasitetsbygging samt økonomisk og materiell bistand i forbindelse med håndheving av grensene. Tilsvarende har statene adgang til å avtale samarbeid, inkludert ytelser og motytelser, i forbindelse med søk- og redningsoperasjoner i deres respektive territorialfarvann og på det åpne hav.

Fra dette utgangspunkt må det tas noen forbehold. Avtaler som strider mot tvingende folkerett, slik som forbudet mot tortur, er ugyldige, jf. Wienkonvensjonen om traktatrett artikkel 53. Videre må gjennomføringen av slike avtaler være i samsvar med de av statenes øvrige, respektive folkerettslige forpliktelser som eventuelt kommer til anvendelse.

For europeiske stater er det særlig to spørsmål som gjør seg gjeldende. Det ene er om de europeiske statenes aktive støtte, slik den er beskrevet ovenfor, til avtalemotpartens avskjærings- eller søk- og redningsoperasjoner vil utløse de europeiske statenes folkerettslige forpliktelser under flyktningkonvensjonen og EMK overfor de migranter som berøres av operasjonen. For å besvare dette må det ses nærmere på når en stat utøver jurisdiksjon overfor migrantene. Det andre spørsmålet er om de europeiske avtalepartene kan bli holdt folkerettslig ansvarlig for å ha *medvirket* til eventuelle folkerettsbrudd begått av avtalemotparten under gjennomføringen av avtalen. En abstrakt gjennomgang av disse spørsmålene vil naturlig nok bare kunne peke på visse utgangspunkter.

### Når kommer flyktningkonvensjonen og EMK til anvendelse?

Det må legges til grunn at flyktningkonvensjonen i utgangspunktet gjelder innenfor de respektive statspartenes territorielle jurisdiksjon, uten at det kan utelukkes at enkelte bestemmelser, som flyktningkonvensjonen artikkel 33 om non-refoulement, etter en konkret tolkning og i enkelte tilfeller også kan komme til anvendelse på statenes handlinger utenfor territoriet. Vernet mot refoulement under EMK går materielt sett minst like langt som flyktningkonvensjonen artikkel 33, og det sees derfor ikke som hensiktsmessig å diskutere videre her eventuell ekstraterritoriell anvendelse av flyktningkonvensjonen artikkel 33.

Under EMK er utøvelse av jurisdiksjon en forutsetning for at konvensjonens bestemmelser, som EMK artikkel 3, skal kunne komme til anvendelse på handlinger eller unnlater som kan tilskrives statsparten, jf. EMK artikkel 1:

«De høye Kontraherende Parter skal sikre enhver **innen sitt myndighetsområde** de rettigheter og friheter som er fastlagt i del I i denne konvensjon.» (*vår utheving*)

I *Soering mot UK*, understreket EMD således at EMK ikke pålegger statene å kreve at andre stater følger konvensjonsstandarder:

«Article 1 sets a limit, notably territorial, on the reach of the Convention. In particular, the engagement undertaken by a Contracting State is confined to «securing» the listed rights and freedoms to persons within its own «jurisdiction». Further, the Convention does not govern the actions of States not Parties to it, nor does it purport to be a means of requiring the Contracting States to impose convention standards on other States.»

Jurisdiksjonsbegrepet under EMK er først og fremst territoriell. Det vil si at EMK normalt bare kommer til anvendelse på statens handlinger eller unnlater på sitt eget territorium. Ifølge EMDs praksis kan imidlertid EMK i eksepsjonelle tilfeller også komme til anvendelse på handlinger som staten foretar, eller som får effekt, på utsiden av territoriet (utøvelse av ekstraterritoriell jurisdiksjon). (...) EMDs praksis om ekstraterritoriell anvendelse av EMK er under utvikling. Det er imidlertid noen typetilfeller som går igjen. (...) Det ene er når en stat som følge av lovlig eller ulovlig militær aktivitet, utøver effektiv kontroll over et område utenfor sitt eget territorium. For det andre når en statspart på territoriet til en annen stat, og med den andre statens uttrykkelige eller stilltiende samtykke, utøver offentlig myndighetsoppgaver som den andre staten normalt utøver. Videre er det en gruppe unntak som kjennetegnes av at en statsparts representanter utøver myndighet og kontroll over en person utenfor statsterritoriet (se som eksempel omtale av EMD-dommen *Hirsi Jamaa m.fl. mot Italia* under punkt 5.3.2.)

Selv om EMDs praksis er under utvikling, er det grunn til å anta at EMK-statenes eventuelle støtte, i form av kapasitetsbygging eller materielle og økonomiske bidrag, til avskjærings- og søk- og redningsoperasjoner gjennomført av tredjeland utenfor EMK-statenes territorium, ikke vil medføre at EMK-statene utøver jurisdiksjon over de berørte asylsøkerne og migrantene i EMK artikkel 1 sin forstand. Dette må imidlertid naturligvis vurderes konkret under de enkelte samarbeidsavtalene. Vurderingen vil kunne stille seg annerledes hvis de europeiske statene f.eks. deltar i operasjonene med skip og mannskap eller gjennom operasjonell styring og kommando.

### Mulig ansvar for medvirkning til folkerettsbrudd

Samarbeidsavtaler om avskjærings- og søk- og redning vil også kunne reise spørsmål om de europeiske avtalepartene kan bli holdt folkerettslig ansvarlig for å ha medvirket til eventuelle folke-

rettsbrudd begått av avtalemotparten under gjennomføringen av avtalen.

Man kan hypotetisk f.eks. se for seg at avtalemotparten etter en avskjærings- eller søk- og redningsoperasjon, vilkårlig frihetsberøver de berørte personene i strid med SP artikkel 9 (vern mot vilkårlig frihetsberøvelse m.m.) eller returnerer dem til sine opprinnelsesland i strid med forbudet mot refoulement (slik det følger av flyktningkonvensjonen eller de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene, f.eks. SP artikkel 7 (forbud mot tortur m.m.) og TK artikkel 3 (forbud mot tortur)).

Spørsmålet om en stats eventuelle medansvar for en annen stats folkerettsbrudd, følger av de folkerettslige prinsippene om statsansvar for folkerettsbrudd. Den internasjonale folkerettskommisjonen utarbeidet i 2001 *Utkast til artikler om statsansvar for folkerettsstridige handlinger*, som i stor grad kodifiserer gjeldende folkerett (men i tillegg også søker å utvikle folkeretten på enkelte punkter). I forbindelse med støtte til avskjærings- og søk- og redningsoperasjoner, er det særlig utkastets artikkel 16 om medvirkning til en annen stats folkerettsbrudd som er relevant:

«Article 16. Aid or assistance in the commission of an internationally wrongful act

A State which aids or assists another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for doing so if:

- (a) that State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and
- (b) the act would be internationally wrongful if committed by that State.»

Utkastet gir uttrykk for den folkerettslige regel at en stat kan bli folkerettslig ansvarlig for å ha støttet eller bidratt til en annens stats folkerettsbrudd. Forutsetningen for medvirkeransvar er at den staten som gir støtte, gjør dette med kunnskap om omstendighetene for den folkerettsstridige handlingen, og at handlingen ville vært folkerettsstridig også for den medvirkende staten dersom den hadde begått handlingen selv.

Når det gjelder det første vilkåret, følger det av Folkerettskommisjonens kommentarer at økonomisk eller materiell støtte til en stat som så benytter støtten til folkerettsstridige handlinger, i seg selv ikke er tilstrekkelig grunnlag for å oppstille et medvirkeransvar for den staten som har gitt støtten. For at det skal oppstå et medvirkeransvar, må den medvirkende staten *kjenne til* den andre statens folkerettsbrudd, ha gitt støtten med det for-

*mål* å bidra til folkerettsbruddet, og støtten må *faktisk* ha bidratt til den folkerettsstridige handlingen. Det må således være en klar sammenheng mellom støtten og den etterfølgende folkerettsstridige handlingen.

Når det gjelder det andre vilkåret, er det tilstrekkelig her å anta at de stater som inngår avtaler om avskjæring mv. er bundet av de samme internasjonale menneskerettighetskonvensjonene, slik som flyktningkonvensjonen, SP og TK. En annen stats handling i strid med de forpliktelsene som følge av disse konvensjonene, ville derfor også for de europeiske statene sin del kunne ha vært folkerettsstridig dersom de hadde begått handlingen selv.

Som Folkerettskommisjonen skriver i sine kommentarer til utkastet, må det foretas en konkret vurdering av de spesielle omstendighetene i hver sak, for å kunne oppstille et eventuelt medvirkeransvar. Vilket om klar sammenheng mellom støtten og den folkerettsstridige handlingen, gir grunn til å anta at det er lite sannsynlig at Norge eller andre europeiske stater vil kunne pådra seg et medvirkeransvar på grunnlag av en avtalemotparts eventuelle folkerettsstridige handlinger i forbindelse med gjennomføring av avtaler om avskjæring eller søk- og redning. Dette med det forbehold at hver enkelt avtale, og støtten formål og art, må vurderes konkret. I lys av dette gås det ikke nærmere inn på her hvordan et eventuelt medvirkeransvar vil kunne håndheves.

### Andre hensyn

Et ankepunkt mot avtaler om at tredjeland begrenser irregulære ankomster av migranter, er at de vil kunne hindre reelle flyktninger fra å søke beskyttelse, med mindre det aktuelle tredjelandet etterlever flyktningkonvensjonen eller gir tilsvarende beskyttelse mot forfølgelse eller umenneskelig behandling mv. Videre vil en slik avtale med tredjeland i realiteten innebære at avtalemotparten kan få et større ansvar for flere flyktninger og øvrige migranter.

### Konklusjoner

1. Stater har i utgangspunktet frihet til å inngå avtaler med tredjeland om å avskjære forsøk på irregulære grensepasseringer og å drive søk- og redningsoperasjoner.
  - a. Gjennomføringen av slike avtaler må være i samsvar med de av statenes folkerettslige forpliktelser som kommer til anvendelse.

b. Det bør i eventuelle samarbeidsavtaler søkes lagt inn klausuler og operasjonelle sikkerhetsgarantier for å bidra til å forhindre at avtalemotparten begår folkerettsbrudd og for å bidra til å forhindre mulig medansvar for de europeiske statene.

2. Det er grunn til å anta at aktiv støtte til tredjeland i form av finansielle midler, materiell og kapasitetsbygging i utgangspunktet ikke vil komme inn under anvendelsesområdet til flyktningkonvensjonen eller EMK.

### 5.3.2 Europeiske myndigheters adgang til selv å begrense irregulære ankomster av migranter

En liknende variant som drøftet i punkt 5.3.1 er at de europeiske statene *selv*, i internasjonalt farvann, avskjærer båter med migranter som forsøker å ankomme Europa på irregulær måte, for så å transportere dem til et tredjeland (typisk det landet de reiste ut fra) eller til opprinnelseslandet. Varianter av slike tiltak har vært praktisert av USA i Karibia, av Spania mellom Kanariøyene og Vest-Afrika etter avtale med Mauritania, av Australia etter avtale med Papua Ny-Guinea og Nauru, og av Italia etter avtale med Libya (under Gadaffi) og Tunisia.

### Avskjæring og uttransportering til et tredjeland

Avskjæring av båter med migranter på det åpne hav og transportering til et tredjeland kan enten skje til det tredjelandet migrantene reiste fra eller til et annet tredjeland. Henvisning til å søke beskyttelse i trygge tredjeland behandles i punkt 5.4 og retur til tredjeland av personer uten beskyttelsesbehov i punkt 7.5.

Et av de tydeligste forsøkene på en slik type løsning er Australias håndtering av båtmigranter. Australia innførte i 2013 nulltoleranse for irregulære ankomster av migranter per båt, uavhengig av om migrantene opplyste at de hadde til hensikt å søke asyl. «Operation Sovereign Borders» ble igangsatt med den australske marinen/kystvakten som en sentral aktør. Målet er å hindre båter med migranter i å komme frem til Australia på en irregulær måte. Dette gjøres ved å avskjære båter med migranter til havs, for deretter å vise dem tilbake til landet de kom fra (...) eller å henvise dem videre til/ sette dem i land i et annet land enn Australia for ev. å søke asyl der. Australia har inngått avtaler med to stillehavs-

stater, Papua Ny-Guinea og Nauru, som gir Australia muligheten til å sette migranter i land hos dem. Operasjonen har ut fra sitt formål vært effektiv, og ifølge den australske regjeringen har ankomstene av irregulære migranter gått ned med ca. 90 pst. UNHCR har kritisert ordningen bl.a. under henvisning til forbudet mot refoulement i flyktningkonvensjonen artikkel 33 (...). Vilklårene for og forholdene i interneringsleirene har også vært kraftig kritisert.

I en europeisk kontekst vil særlig EMK sette de folkerettslige rammene for gjennomføring av avskjæring og ilandsetting i et tredjeland (og ev. opprinnelsesland). EMDs storkammerdom *Hirsi Jamaa m.fl. mot Italia* er relevant i denne sammenheng. Denne saken omhandlet italienske myndigheters avskjæring av båter med irregulære migranter i internasjonalt farvann og tilbakeføring til Libya. Tilbakeføringen ble gjort i samsvar med en bilateral avtale mellom Italia og Libya som hadde som formål å forhindre menneskesmugling og ulovlig innvandring. Italia ble dømt for brudd på EMK artikkel 3 (forbud mot tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff), artikkel 13 (rett til effektivt rettsmiddel) samt EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 4 (forbud mot kollektiv utvisning).

Selv om avskjæringen foregikk i internasjonalt farvann, kom EMD til at Italia hadde kontinuerlig og eksklusiv juridisk og faktisk kontroll over migrantene mens de var om bord i italienske militærskip med besetning utelukkende bestående av militært personell. Migrantene falt derfor inn under Italias jurisdiksjon, og EMK kom til anvendelse, jf. EMK artikkel 1.

EMD konkluderte med at de faktiske forholdene for irregulære migranter i Libya var av en slik karakter at Italias tilbakeføring av migrantene til Libya utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 3. EMD viste bl.a. til at det ikke fantes et regelverk for beskyttelse av flyktinger i Libya og at personer som tok seg til Libya på en irregulær måte, risikerte å bli frihetsberøvet under inhumane forhold, herunder utsatt for tortur. EMD uttalte at italienske myndigheter visste, eller burde ha visst, om disse forholdene. Italia var derfor ikke fritatt for ansvar selv om det skulle foreligge en avtale som bygget på en presumpsjon om at Libya overholdt sine internasjonale forpliktelser vedrørende beskyttelse av flyktinger, inkludert forbudet mot refoulement. Domstolen pekte videre på at Italia ikke kunne unngå sitt ansvar under EMK ved å vise til forpliktelsene i den bilaterale avtalen med Libya. EMD uttalte også at de internasjonale reglene

om søk og redning og bekjempelse av menneskesmugling pålegger statene å oppfylle de forpliktelser som følger av internasjonal flyktningrett, inkludert forbudet mot refoulement.

EMD fant også krenkelse av EMK artikkel 3 på grunnlag av at italienske myndigheter visste, eller burde ha visst, at det ved en retur til Libya faktisk forelå manglende garantier for at migrantene var beskyttet mot videresendelse til områder der de risikerte å bli utsatt for handlinger i strid med EMK artikkel 3 (kjede-refoulement).

EMD kom videre til at Italia hadde brutt EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 4 (forbudet mot kollektiv utvisning) under henvisning til at det manglet effektive garantier for å sikre at de individuelle omstendighetene hos hver enkelt migrant faktisk ble gjenstand for en detaljert vurdering før retur til Libya. Konkret viste EMD til at det overfor de enkelte migrantene ikke var foretatt noen form for vurdering av individuelle forhold eller identifikasjonsprosedyre, personalet ombord i skipene manglet kompetanse til å foreta individuelle intervjuer og migrantene var ikke gitt noen form for bistand fra tolker eller juridiske rådgivere.

Endelig kom EMD til at det forelå brudd på retten til effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 ved at migrantene manglet mulighet til å klage over avgjørelsen om å føre dem tilbake til Libya og til å få utsatt iverksettelse inntil en eventuell klage var avgjort. Det ble vist til at en slik rett til effektivt rettsmiddel forelå under henvisning til konklusjonene om at det var en reell risiko for at migrantene ville bli utsatt for behandling i strid med EMK artikkel 3 ved retur til Libya.

På bakgrunn av det som fremgår ovenfor er det grunn til å anta at eventuelle avskjærings- og søk og redningsoperasjoner gjennomført i internasjonalt farvann av EMK-stater som sådan, vil medføre at EMK-statene utøver jurisdiksjon over de berørte migrantene i EMK artikkel 1 sin forstand. Dette vil igjen medføre at EMK-statene har en plikt til å påse at ev. retur til et tredjeland skjer i tråd med de krav som EMK oppstiller, herunder at retur ikke skjer i strid med prinsippet om non-refoulement i EMK artikkel 3 samt de forpliktelser som følger av EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 4.

For øvrig vil det i praksis kunne være utfordrende for myndighetsskip som seiler under europeisk flagg, å bevege seg inn i et tredjelands territorialfarvann med det formål å sette i land tredjelandsborgere uten noen form for samarbeid med det aktuelle tredjelandet.

### **Avskjæring og uttransportering i kombinasjon med andre tiltak**

Det samme ankepunkt som er nevnt over i siste avsnitt i punkt 5.3.1, gjør seg gjeldende her. For å avhjelpe dette, må det trolig vurderes ulike bidrag for å få tredjelandet med på en slik ordning, herunder å bidra med å utvikle ordninger for beskyttelse i det aktuelle landet, økt bistand og økt kvote for gjenbosetting i nærområdene.

### **Avskjæring og uttransportering til opprinnelsesland**

Dersom spørsmålet skulle gjelde en eventuell mulighet for en europeisk stat til å avskjære båter med migranter i internasjonalt farvann og umiddelbart tvangsreturnere dem til hjemstaten, ville det i praksis være enda mer krevende å håndtere uten å krenke forpliktelser som følger av EMK. Det vises til at asylsøkeres fluktanførsler er knyttet til hjemstaten og det må foretas en grundig individuell vurdering av en eventuell retur dit.

### **Konklusjoner**

- 1. Det må legges til grunn at i hvert fall følgende vilkår må være oppfylt for at europeiske land selv skal kunne hindre migranter i å komme på irregulær måte inn i europeisk territorium ved å avskjære båtene deres i internasjonalt farvann og føre dem tilbake til et tredjeland:**
  - a. Det må ikke foreligge reell risiko for at migrantene blir utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i det aktuelle tredjelandet, eller risiko for å bli sendt videre til et område der de risikerer å bli utsatt for slik behandling.**
  - b. Det må i utgangspunktet foreligge en form for identifikasjonsprosedyre og en reell mulighet for den enkelte migrant til å motsette seg retur og få sin individuelle situasjon vurdert av personer med tilstrekkelig kompetanse.**
  - c. Migrantene må ha mulighet til å klage over avgjørelser om å føre dem tilbake til tredjeland, og det må være mulighet for å få vurdert utsatt iverksettelse i tilfeller hvor det fore-**

**ligger en rimelig begrunnet påstand om at en retur til tredjelandet vil være i strid med non-refoulement prinsippet.**

- 2. En praksis med at europeiske stater avskjærer asylsøkere i internasjonalt farvann og tvangsreturnerer dem til opprinnelseslandet uten grundig individuell vurdering av asylansørens, vil komme i konflikt med non-refoulement prinsippet og forbudet mot kollektiv utvisning, jf. EMK artikkel 3 og EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 4.**
- 3. Hvis det eventuelt skulle bli aktuelt for regjeringen å vurdere bidrag til avskjæring i internasjonalt farvann av båter med migranter som ankommer irregulært med påfølgende transport til et tredjeland eller opprinnelsesland, må det trolig vurderes ulike bidrag for å få tredjelandet med på en slik ordning, herunder å bidra med å utvikle ordninger for beskyttelse i det aktuelle landet, økt bistand og økt kvote for gjenbosetting.**

#### **5.4 Adgang til å nekte realitetsbehandling av asylsøknader fremmet i Europa for så å henvise søkerne til et trygt tredjeland**

Det blir i økende grad tatt til orde for at asylsøkere kan og bør søke om asyl i det første trygge landet de kommer til. Med trygt land forstås her et land der asylsøkeren ikke risikerer forfølgelse eller behandling i strid med flyktningkonvensjonen artikkel 33 og EMK artikkel 3. Det er ingen plikt for asylsøkere å gjøre dette, men utviklingen den senere tid viser at regelverket særlig i Europa innebærer en forventning om at søknad fremmes i det første trygge landet personen kommer til. Dette reflekteres bl.a. i Europakommisjonens forslag til endring av Dublin III-forordningen. I forslaget legges det opp til at medlemsstatene først skal vurdere om asylsøknaden kan avvises ved å henvise asylsøkeren til å søke beskyttelse i et trygt tredjeland eller returnere til et trygt opprinnelsesland, jf. forslag til endringer i prosedyre-direktivet, *før* man ev. vurderer hvilket Dublinland som er ansvarlig for å behandle asylsøknaden.

Norsk holdning er at asylsøkere bør søke beskyttelse i det første trygge landet de kommer til. Når asylsøkere allerede har ankommet Norge (eller et annet europeisk land) ved Schengen yttergrense, oppstår det forpliktelser både etter

flyktningkonvensjonen og EMK. Utlendingen befinner seg innenfor ankomststatens jurisdiksjon, noe som utløser ansvar for ankomststaten etter non-refoulement prinsippet mv., jf. kapittel 4.

#### **5.4.1 Trygge tredjeland migranten har reist igjennom**

Dersom søkerne har reist gjennom et trygt tredjeland utenfor Schengen på veien til Norge, kan det bli spørsmål om å nekte å realitetsbehandle asylsøknaden, og returnere søkeren til det aktuelle tredjelandet. Når det gjelder spørsmålet om å henvise til et annet trygt tredjeland som utlendingen *ikke* har reist gjennom, vises det til neste punkt (5.4.2).

Folkeretten, herunder flyktningkonvensjonen, regulerer ikke uttrykkelig hvilken stat som er ansvarlig for å gi oppholdstillatelse til en person som fyller vilkårene for flyktningstatus. Den grunnleggende forpliktelsen er at asylsøkeren ikke sendes ut i strid med forbudet mot refoulement, jf. flyktningkonvensjonen artikkel 33, EMK artikkel 3 mv. Statene kan i enkelte tilfeller henvise asylsøkeren til et trygt tredjeland og således nekte å realitetsbehandle asylsøknaden.

I sitt forslag til ny prosedyreforordning foreslår Europakommisjonen å gjøre adgangsprosedyren obligatorisk. Dersom en asylsøker ikke kvalifiserer for tilgang til videre prosedyre i Europa, f.eks. fordi vedkommende anses å ha kommet fra et trygt tredjeland *og* det bl.a. ikke foreligger individuelle omstendigheter som verner vedkommende mot retur, *skal* asylsøkeren nektes videre behandling av søknaden og returneres til trygt tredjeland, eventuelt opprinnelsesland.

I forslaget krever man ikke en avtale for å henvise til et trygt tredjeland personer som kan nektes realitetsbehandling på bakgrunn av at de har f.eks. reist igjennom et trygt tredjeland. Dersom vedkommende ikke har annet lovlig oppholdsgrunnlag, plikter vedkommende å forlate territoriet. I praksis vil en ev. tvangsretur til tredjelandet imidlertid være enklere dersom det foreligger en tilbaketakingsavtale. Hvis det aktuelle tredjelandet ikke tillater søkeren innreise, skal saken gjenåpnes i den aktuelle EU-staten og tas inn i asylprosedyren.

Europakommisjonen legger i sitt forslag opp til at det trygge tredjelandet ikke må utsette asylsøkeren for forfølgelse og må respektere prinsippet om non-refoulement og forbudet mot retur. Videre må det være mulig å motta beskyttelse i overensstemmelse med de grunnleggende beskyttelsesstandarder i flyktningkonvensjonen eller til-

strekkelig beskyttelse («sufficient protection»). Med tilstrekkelig beskyttelse menes, utover det som er nevnt over, at søkeren har tilstrekkelig tilgang til arbeidsmarkedet, mottaksfasiliteter, helsetjenester og utdanning. Videre skal søkeren ha en rett til familiegjenforening i overensstemmelse med internasjonale menneskerettighetsstandarder og rett til lovlig opphold.

Personer med behov for internasjonal beskyttelse ankommer i de fleste tilfeller ikke direkte til Europa fra området der de blir forfulgt eller hvor det er fare for liv og helse. De fleste har reist gjennom, eller endog hatt lengre tids opphold, i tredjeland. I noen tilfeller kunne de ha søkt om beskyttelse der, eller de kunne ha oppnådd effektiv beskyttelse uten formell søknadsbehandling. I slike tilfeller er det også aktuelt å vurdere retur dit. Dette var tilfelle da Norge mottok over 5000 ikke-russiske asylsøkere over grensen fra Russland (Schengens yttergrense). Høsten 2015 ble det i Prop. 16 L (2015–2016) (Innstramninger I) foretatt en drøfting av i hvilken grad man kunne henvise asylsøkere til et trygt tredjeland uten samtidig å sette som vilkår at de ville få en asylsøknad behandlet innenfor de folkerettslige rammene.

Stortinget vedtok da å endre utlendingsloven slik at det ikke lenger skulle være et vilkår for å returnere asylsøkere til et trygt tredjeland at søkeren ville få en søknad om asyl behandlet der. Det skulle etter en konkret vurdering kunne være tilstrekkelig at søkeren ville være trygg – både mot forfølgelse i det aktuelle tredjelandet og mot å bli sendt videre til et land hvor det var fare for forfølgelse. Den drøftingen som ble foretatt i Prop. 16 L (2015–2016) av adgangen til å avvise en asylsøker til et antatt trygt tredjeland utenfor Schengen, gir fortsatt uttrykk for norske myndigheters vurdering av handlingsrommet, og de sentrale deler av drøftingen siteres her:

«(...) Kravet i § 32 første ledd bokstav d om at realitetsbehandling bare kan nektes dersom søkere vil få en søknad om beskyttelse behandlet i tredjelandet, gjør det vanskelig å avvise personer som har oppholdstillatelse i et tredjeland på annet grunnlag enn beskyttelsesbehov. Vilkåret i § 32 bokstav d om at denne gruppen i tillegg må få behandlet en søknad om beskyttelse i tredjelandet, går videre ut over det som følger av Norges folkerettslige forpliktelser.

Det sentrale vilkåret for å returnere en person til et trygt tredjeland, er at personen ikke risikerer å bli utsatt for behandling i strid med Grunnloven eller landets folkerettslige forplik-

telser, herunder EMK artikkel 3, eller å bli sendt videre til et land der vedkommende risikerer slik behandling. Dette vilkåret må fortsatt være oppfylt, og asylsøkere vil bare kunne returneres dersom det kan legges til grunn at de er sikret tilstrekkelig effektiv beskyttelse i mottakerstaten. For asylsøkere som har oppholdt seg i tredjelandet uten å ha hatt noen form for oppholdstillatelse, vil kravet til effektiv beskyttelse mot utsendelse til område der de risikerer behandling i strid med EMK artikkel 3 mv. kunne innebære at de må ha en mulighet til å søke beskyttelse og få en søknad om beskyttelse behandlet.

Det er imidlertid ikke nødvendig å oppstille et absolutt vilkår om behandling av asylsøknad for personer som på annen måte vil være sikret effektiv beskyttelse mot behandling i strid med EMK artikkel 3 eller videre retur.

For å sikre at utlendingsmyndighetene kan avvise søknader fra personer som har hatt opphold i et trygt tredjeland før de søkte asyl i Norge, og som det derfor kan legges til grunn at vil ha effektiv beskyttelse mot videre utsendelse eller behandling i strid med EMK artikkel 3, foreslår derfor departementet å fjerne vilkåret om at de må få en søknad om beskyttelse behandlet ved retur.

Bestemmelsen vil både gjelde i de tilfellene der en asylsøker reiser direkte til Norge fra det aktuelle tredjelandet, og i tilfeller der søkeren har reist til Norge via andre land.»

Retur til trygt transitland er også et bærende element i erklæringen EUs stats- og regjeringssjefer ga sammen med Tyrkias president i mars 2016, jf. punkt 5.2 ovenfor. Forløpene for denne erklæringen var ulik Norges erfaringer med asylankomster ved Storskog, men felles for begge var at retur til trygt transitland inngikk i løsningen.

EU har vært tydelig på at de mener at erklæringen i seg selv er i tråd med EU- og internasjonalt regelverk, (...) og at gjennomføringen av erklæringen skal skje i tråd med internasjonale forpliktelser, herunder med respekt for prinsippet om non-refoulement. Tyrkia har bl.a. gitt garantier knyttet til absolutt returvern for migranter som returneres fra Hellas til Tyrkia. Hellas foretar en konkret vurdering i hver enkelt sak hvorvidt Tyrkia kan anses som et trygt tredjeland. I praksis har likevel greske myndigheter hittil vært tilbakeholdne med å returnere asylsøkere til Tyrkia i henhold til erklæringen. Dette fordi det for tiden knytter seg usikkerhet til om returer til Tyrkia vil kunne være i strid med EMK i de enkelte sakene.

Dette behandles for tiden i det greske retts-systemet.

Når det gjelder muligheten for å nekte å realitetsbehandle en asylsøknad under henvisning til at utlendingen har reist gjennom et trygt tredjeland som ikke er bundet av EMK eller andre menneskerettskonvensjoner, er det avgjørende at asylsøkeren får tilstrekkelig effektiv beskyttelse dersom vedkommende har et beskyttelsesbehov.

### Konklusjoner

1. **Norsk holdning bør være at asylsøkere bør søke beskyttelse i det første trygge landet de kommer til.**
2. **Eventuelle returer til trygge tredjeland må foretas i tråd med EMK artikkel 3 og de vilkår som er utledet av bestemmelsen.**
3. **Norge bør videreføre den midlertidige regelendringen som ble vedtatt i utlendingsloven § 32 (internasjonalt samarbeid mv. om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner) i 2015.**
4. **Norge har en interesse i at også EU-landene kan henvise asylsøkere til trygge tredjeland utenfor Europa. Endringer i norsk lovgivning kan synliggjøres overfor EU i arbeidet med endringer i prosedyredirektivet.**
5. **Norge bør stille seg positive til eventuelle avtaler som EU tar initiativ til overfor trygge tredjeland om retur av asylsøkere som har blitt nektet realitetsbehandling, forutsatt at retur kan gjennomføres uten å bryte folkerettslige regler.**

#### 5.4.2 Trygge tredjeland migranten *ikke* har reist igjennom

Det er i utgangspunktet heller ingen folkerettslige hindre mot å inngå avtale med et eller flere tredjeland som asylsøkerne *ikke har reist gjennom*, om å sende asylsøkere dit. Australia har som nevnt en slik ordning med Stillehavsøyene Papua Ny-Guinea og Nauru for dem som kommer sjøveien til Australia. Hvorvidt en slik ordning vil være i samsvar med folkeretten, vil imidlertid avhenge av hvordan den er innrettet. Det at migrantene ikke har oppholdt seg i det aktuelle tredjelandet innebærer at man ikke kan vise til erfaring med at de kan oppholde seg trygt der uten å bli utsatt for overgrep eller å bli sendt

videre i strid med prinsippet om non-refoulement. Derfor kan det være behov for å operere med en betingelse om at de vil få en søknad om beskyttelse behandlet der.

UNHCR har uttalt (...) at slike bilaterale eller multilaterale avtaler om å overføre tredjelandsborgere uten å realitetsbehandle asylsøknaden deres, i prinsippet bør inngås med land som er bundet av flyktningkonvensjonen og/eller dens tilleggsprotokoll, men at det er selve praktiseringen av rettighetene som er avgjørende for om en slik avtale kan anses å være i tråd med folkeretten.

Det vil for øvrig kreve endring i utlendingsloven § 32 (internasjonalt samarbeid mv. om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner) dersom man skal gjennomføre dette i norsk rett.

Det antas å være vanskelig å finne et tredjeland som er interessert i å inngå en slik avtale, og Norge bør, hvis det eventuelt skulle bli aktuelt å vurdere en slik avtale, være forberedt på at en slik eventuell avtale vil kreve gjenytelser. Dette bl.a. fordi en slik avtale med tredjeland i realiteten vil innebære at avtalemotparten får et større ansvar for flere flyktinger og øvrige migranter.

### Konklusjon

1. **En eventuell praksis med å nekte realitetsbehandling og sende asylsøkere til trygge land utenfor Europa som asylsøkerne ikke har reist gjennom, forutsetter tilstrekkelig landinformasjon om det aktuelle tredjelandet for at en uttransportering dit kan anses å være trygg og ikke gi risiko for behandling i strid med prinsippet om non-refoulement. En praksis av denne art vil også forutsette endringer i norsk lov. Det krever også at et tredjeland sier seg villig til å inngå en slik avtale.**

#### 5.5 Adgang til å transportere asylsøkere til sentre i tredjeland for ferdigbehandling av asylsøknadene under europeisk ansvar

Et annet tiltak som har vært diskutert internasjonalt, er etablering av mottakssentre/leire utenfor Europa hvor tredjelandsborgere kan søke om asyl i eller gjenbosetting til Europa, og hvor også asylsøkere som kommer til Europa, ev. skal kunne sendes for å få behandlet asylsøknaden der.

Denne tanken er ikke ny. Allerede i 1986 fremmet Danmark et utkast til resolusjon i FNs generalforsamling for å opprette FN-sentre hvor



asylsøknader skulle behandles og gjenbosettingen skulle koordineres mellom alle stater. I 2003 foreslo Storbritannia å åpne midlertidige transittsentre (Temporary Transit Centers «TPC») utenfor EUs territorium. (...) Asylsøkere som ankom EU spontant, skulle fraktes til TPC for å få avgjort asylsøknaden sin der. Videre skulle de som ble anerkjent som flyktninger gjenbosettes i Europa. De som fikk avslag på søknaden om beskyttelse skulle returneres til opprinnelseslandet. Hvis de ikke kunne returneres skulle midlertidig beskyttelse vurderes i EU. Det var viktig at standarden i TPC var enkle, i tråd med lokale standarder, samtidig som forholdene ikke var av en slik karakter at de førte til et brudd på EMK artikkel 3 om umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Danmark involverte seg i uformelle samtaler med Storbritannia og Nederland og ga ut et memorandum hvor de introduserte konseptet «protection zones» som gikk ut på å gi effektiv beskyttelse gjennom et minimum av non-refoulement garantier, fysisk beskyttelse og et passende nivå av sosial beskyttelse («social protection»). (...) Forslaget ble diskutert på flere EU-møter i begynnelsen av 2003, men til tross for noe støtte var særlig Tyskland og Sverige kritiske til forslaget. På bakgrunn av kritikken droppet britene planen om å opprette TPC. Allerede i midten av 2004 foreslo imidlertid Tyskland å opprette EU-finansierte «safe zones» i Nord-Afrika.

Muligheten for å opprette slike leire/transittsoner drøftes på ny i dag, i søken etter alternative ordninger for dagens flyktning- og migrasjonssituasjon. Forskjellen fra det som er drøftet i punkt 5.4 ovenfor hvor asylsøknaden nektes realitetsbehandling i Europa, er at ett eller flere europeiske land tar ansvaret for asylsaksbehandlingen, selv om den skjer utenfor Europa. For det første vil da både flyktningkonvensjonen og EMK kunne komme til anvendelse under transport og i sentrene, og for det andre vil alle eller et utvalg av de som fyller vilkårene for beskyttelse, kunne få opphold i Europa (gjenbosetting). En slik ordning vil kunne føre til en mer rettferdig fordeling av anerkjente flyktninger i Europa (gitt enighet om en fordelingsmekanisme), motvirke menneskesmugling og behov for farlige reiser over Middelhavet og sekundærbevegelser. Videre kan en felles saksbehandling kunne være effektiv og ressursbesparende.

Det er imidlertid flere åpenbare forhold som taler mot en slik ordning. Dersom det skal åpnes for at alle som kommer til leirene utenfor Europa skal kunne fremme søknad der, vil antallet asyl-

søkere kunne bli langt høyere enn de europeiske landene klarer å forholde seg til. I tillegg vil en tilfredsstillende europeisk standard, også kunne føre til at mange uten reelt beskyttelsesbehov vil ønske å oppsøke leirene. Det er svært lite sannsynlig at man vil få avtale med et tredjeland som vil være villig til å operere som transittland, særlig fordi det etter hvert vil være store utfordringer med dem som får avslag på søknadene og blir værende. Dersom man transporterer alle som søker asyl i Europa til leire utenfor Europa kan dette også føre til at flere unnlater å søke asyl og heller lever i skjul.

Slike ordninger ville trolig kreve enkelte endringer i bl.a. utlendingsloven §§ 32 og 35. I tillegg må det legges til rette for felles europeisk asylsaksbehandling og ev. felles regelverk og praksis, se punkt 6.1 nedenfor. En slik løsning anses dermed som lite realistisk på nåværende tidspunkt.

## Konklusjoner

1. **Det er mulig, men må anses lite ønskelig og lite realistisk å etablere sentre for felles europeisk asylsaksbehandling utenfor Europa. Det vises bl.a. til følgende:**
  - a. **Både flyktningkonvensjonen og EMK vil komme til anvendelse.**
  - b. **Det [kan ligge] i en slik ordning at de som fyller vilkårene for beskyttelse vil få opphold i Europa.**
  - c. **Dersom det skal åpnes for at alle som kommer til leirene utenfor Europa skal kunne fremme søknad der, vil antallet søkere kunne bli langt høyere enn de europeiske landene kan klare å forholde seg til.**
  - d. **Dersom standarden i leirene skal tilfredsstillende et europeisk nivå, vil også mange uten reelt beskyttelsesbehov kunne ønske å oppsøke leirene.**
  - e. **Det er svært lite sannsynlig at man vil få til en avtale med et tredjeland som vil være villig til å operere som transittland, særlig fordi det etter hvert vil være klare utfordringer med dem som får avslag på søknadene og blir værende.**
  - f. **Dersom man transporterer alle som søker asyl i Europa til leire utenfor Europa kan dette føre til at flere unnlater å søke asyl og heller lever i skjul.**

### **5.6 Adgang til å henvide anerkjente flyktninger i Norge og Europa til opphold i et trygt land utenfor Europa**

Dersom vi forutsetter at det fortsatt skal foregå asylsaksbehandling i Europa (enten gjennom en felles asylsaksprosess i utpekte «hotspots» innenfor Schengen, jf. punkt 6.1.3, eller gjennom behandling innenfor nasjonale systemer slik som i dag), er spørsmålet om de som blir anerkjent som flyktninger, fortsatt må tilbys opphold i de europeiske statene. Alternativet er at de som blir anerkjent som flyktninger etter asylsaksbehandling i Europa, henvises til å motta beskyttelse i en eller flere trygge tredjeland som EU/europeiske stater inngår avtaler med. Det antas at en slik eventuell avtale vil kunne kreve gjenytelser.

Det er ikke noe i flyktningkonvensjonen eller EMK som medfører en rett for den som eventuelt oppfyller vilkårene for beskyttelse, til å få asyl (oppholdstillatelse) i den staten hvor vedkommende fremsatte søknaden eller fikk søknaden behandlet.

Dersom den staten som har behandlet asylsøknaden – og anerkjent utlendingen som flyktning – kan henvide til opphold i en annen stat hvor vedkommendes rettigheter etter EMK og flyktningkonvensjonen vil være ivaretatt, må dette kunne skje uten at det innebærer noe brudd på konvensjonsforpliktelser. Den nærmere vurderingen av hvilke forutsetninger som må være oppfylt og hvordan dette praktisk skal kunne gjennomføres, må drøftes konkret opp mot de situasjoner hvor en slik ordning eventuelt kan være aktuell. En slik ordning antas også å kunne gjøre det lite attraktivt for personer med reelt beskyttelsesbehov å søke beskyttelse i Europa.

Det er en forutsetning for et slikt tiltak at velferdsnivået i det aktuelle tredjelandet ikke er så høyt at det i seg selv virker lokkende på migranter uten beskyttelsesbehov. Samtidig er det en betingelse at situasjonen er trygg og stabil. Det foreligger imidlertid per i dag ingen realistiske initiativ for å henvide anerkjente flyktninger, etter asylsaksbehandling i Europa, til bosetting i et land utenfor Europa.

I norsk lov vil en slik ordning ikke kunne gjennomføres uten lovendring. Det vises til at retten til opphold i utlendingsloven § 28 må forstås som en rett til opphold i Norge. Dersom en større eller mindre andel av dem som vurderes å fylle vilkårene for beskyttelse bare skal gis opphold i et tredjeland, krever det for det første en uttrykkelig hjemmel for dette alternativet i loven. For det

andre må det vurderes om det kreves noen særskilte prosessregler knyttet til å avgjøre hvem som ev. skal gis opphold i Norge og hvem som skal gis opphold i det aktuelle tredjelandet. Det er imidlertid prematurt å påbegynne et slikt lovarbeid før en mer konkret løsning som skissert over foreligger.

### **Konklusjoner**

- 1. Det er i utgangspunktet et folkerettslig handlingsrom til å inngå avtaler med et trygt tredjeland om å ta imot og overta ansvaret for personer som er anerkjent som flyktninger i Norge eller Europa.**
- 2. Dersom realistiske initiativ til avtaler med et trygt tredjeland om å ta imot og overta ansvaret for personer som er anerkjent som flyktninger i Norge eller Europa, skulle oppstå, vil dette i utgangspunktet kunne være positivt for Norge, forutsatt at flyktningene kan sikres beskyttelse og akseptable levekår.**

### **5.7 Adgang til å returnere personer uten beskyttelsesbehov eller andre grunner for lovlig opphold til tredjeland**

Håndtering av store migrasjonsstrømmer må inkludere at migranter som ikke fyller vilkårene for lovlig opphold, det vil si at de har fått avslag på sin asylsøknad etter en realitetsbehandling og heller ikke har et annet lovlig oppholdsgrunnlag, forlater territoriet og returnerer til opprinnelseslandet. For denne gruppen bør returer til opprinnelsesland imidlertid også suppleres med returer til sikre tredjeland.

Flere av de bilaterale tilbaketakingsavtalene Norge har inngått, inneholder forpliktelser til også å ta imot tredjelandborgere som tidligere har hatt opphold i eller reist igjennom det aktuelle landet. Norge har i mange tilfeller ikke utnyttet potensialet som ligger i dette. Primært har Norge konsentrert seg om mulighetene til å returnere personer uten beskyttelsesbehov eller andre grunnlag for lovlig opphold tilbake til opprinnelseslandet.

Selv om det i praksis kan være vanskelig å få til, kan et alternativ være å inngå en avtale med et trygt tredjeland som er villig til å gi innreise og opphold til personer uten lovlig oppholdsgrunnlag i Norge/Europa, mot visse motytelser. Dersom forholdene i det aktuelle landet er trygge og den humanitære situasjonen er hold-

bar, legges det til grunn at verken flyktningkonvensjonen eller EMK vil utgjøre noen hindring. En slik ordning vil antatt kreve ny lovhjemmel i utlendingsloven.

Hva gjelder retur av personer uten beskyttelsesbehov eller annet lovlig oppholdsgrunnlag til *opprinnelseslandet*, vises det til det som fremgår om retur under punkt 7.5.

## Konklusjon

1. Norge bør vurdere å ha tredjelandsborgerklausuler i tilbaketakingsavtaler og anvende disse i større utstrekning. Retur til trygge transitland kan være et viktig virkemiddel for å motvirke sekundærbevegelser fra trygge områder.

## 6. Tiltak som særlig knytter seg til europeiske land

### 6.1 Felles europeisk asylsaksbehandling og ansvarsdeling

En sentral utfordring ved migrasjonssituasjonen i Europa i 2015 var de omfattende sekundærbevegelserne. Europas samarbeid ble satt på prøve. Etter dette er det satt i gang flere internasjonale prosesser der de globale rammene for samarbeid diskuteres. Som nevnt innledningsvis, følger det av asylforliket (...) at flyktningkrisen er internasjonal og at løsninger først og fremst må søkes i samarbeid med andre.

#### 6.1.1 Dublin-samarbeidet og relokalisering

Dublin III-forordningen regulerer hvilket land som har ansvar for å behandle en asylsøknad. Formålet med dagens Dublin-regelverk er å sikre at en asylsøker får rask tilgang til asylprosedyre og realitetsbehandling av søknaden i én medlemsstat. I praksis innebærer Dublin-regelverket at det vanligvis vil være den staten som muliggjorde innreisen til territoriet (f.eks. pga. utstedelse av visum) eller den staten som asylsøkeren først ankom, og ev. fremmet asylsøknad i, som blir ansvarlig for å behandle søknaden. Dublin-regelverket bygger på forutsetningen om at statene i samarbeidet anses å være trygge tredjeland. Se imidlertid det som er skrevet i punkt 4 over, om konkrete tilfeller der EMD har kommet til at man ikke uten en videre vurdering av søkeren, og den behandling han kan få, kan sende tilbake vedkommende til et annet Dublin-land.

Dublin-samarbeidet er satt under betydelig press, særlig fordi Schengen-landene langs Schengens yttergrense i sør ikke ser seg tjent med å bli sittende med store deler av ansvaret for asylsøkerne som kommer til Europa.

En utfordring under krisen i 2015 var den mangelfulle etterlevelsen av Dublin III-forordningen. Flere land unnlot å registrere asylsøkere og migranter som tok seg til Europa på irregulær måte. Dermed kom i mange tilfeller forordningens regler om ansvarsfastsettelse ikke til anvendelse. Senere har registreringsarbeidet i viktige europeiske ankomstland blitt styrket, bl.a. etter støttetiltak fra EU-byråer og andre medlemsland. Hellas har de siste sju årene vært unntatt fra plikten til å ta tilbake etter Dublin III-forordningen, men det er planer for at landet skal gjenoppta sine plikter. Det er grunn til å tro at returer til europeiske land i tiden framover i større grad kan gjennomføres i tråd med intensjonene i europeisk rett.

I september 2015 vedtok EU at til sammen 160 000 asylsøkere skulle relokaliseres fra Italia og Hellas. (...) Dette som et midlertidig solidaritetsinitiativ for å avlaste de første ankomstlandene, stanse den irregulære transiteringen gjennom europeiske land, og bidra til en jevnere fordeling av asylsøkere i Europa. Norge deltar frivillig i den midlertidige relokaliseringsordningen ved å relokalisere til sammen 1 500 asylsøkere fra Italia og Hellas i 2016 og 2017.

Den midlertidige relokaliseringsordningen har imidlertid så langt kun i begrenset grad fungert etter hensikten. Årsaken til dette er sammensatt. Det tok bl.a. tid før migranter ønsket eller lot seg registrere for relokalisering, og det har vært begrenset kapasitet til behandling av relokaliseringssaker i avgiverlandene. Det tok også tid før mottakerlandene begynte å gi tilbud om relokaliseringsplasser av særlig omfang. (...) Mange ankomne migranter, særlig i Italia, kvalifiserer heller ikke for relokalisering fordi de kommer fra land som ikke oppfyller kravet til innvilgelsesprosent. (...)

Europakommisjonen har fremlagt forslag om å ta inn en obligatorisk og permanent fordelingsmekanisme i en ny Dublin-forordning. Dette vil kunne bidra til en jevnere fordeling av asylsøkere i Europa, og at belastningen blir mindre i både første ankomstland, som Hellas og Italia, og foretrukne destinasjonsland, som Tyskland. En slik ordning vil også klart kommunisere at det ikke er opp til asylsøkeren selv å bestemme hvilket land som skal behandle vedkommendes søknad. Ordningen vil således kunne virke preventivt overfor

migranter uten beskyttelsesbehov, og begrense sekundærbevegelser. Det ser imidlertid ut til å være vanskelig for EU-landene å komme til en enighet om en slik obligatorisk ordning. Norge er positiv til de øvrige endringsforslagene, men ønsker ingen utvidelser av definisjoner og prosessuelle rettigheter for søkere, herunder inkludering av søsken i personkretsen en søker kan forenes med.

Norge støtter europeiske løsninger innen Dublin-samarbeidet, basert på enkle, forutsigbare og effektive rettsregler og er i utgangspunktet positiv til videre deltakelse i et fremtidig system for håndtering av asylsøkere (Dublin-samarbeidet). Norge støtter prinsipielt en reform av EUs rettsakter som sikrer en jevnere fordeling av asylsøkere i Europa og tiltak som kan stanse ukontrollerte sekundærbevegelser og forebygge opphoping av asylsøkere i enkelte land.

### Konklusjoner

- 1. Løsninger på migrasjonskrisen må søkes i samarbeid med andre land.**
- 2. Norge støtter europeiske løsninger innen Dublin-samarbeidet, og er i utgangspunktet positiv til videreutvikling av dagens Dublin-samarbeid.**
- 3. Norge er positive til Europakommisjonens forslag til ny Dublin-forordning fra 2016, men ønsker ingen utvidelser av definisjoner og prosessuelle rettigheter for søkerne. Norge er positiv til en obligatorisk fordelingsnøkkel.**

#### 6.1.2 Harmonisering av regelverk og praksis

Definisjonen av flyktning i flyktningkonvensjonen gir statene et visst tolkningsrom. Betydelige forskjeller i innvilgelsesprosenten av asylsøknader fra samme opprinnelsesland i tillegg til at det gis ulik status, viser at praktiseringen av flyktningdefinisjonen og vurderingen av de faktiske forholdene i de enkelte landene varierer. Ulikheter i regelverk og praksis er en viktig årsak til sekundærbevegelser internt i Europa. Det felles europeiske asylsystemet (CEAS) har som hovedmål å skape felles regler for asylsaksbehandling og å harmonisere praksis. Selv om regelverket til en viss grad er harmonisert, er det fortsatt store ulikheter i praksis. I tillegg er det store forskjeller i velstand og velferdsordninger mellom de europeiske landene som igjen fører til en ujevn fordeling av asyl- og migrasjonsstrømmene.

Større harmonisering gir et mer forutsigbart system og forenkler retur til første asylland. Europakommisjonen har i løpet av 2016 fremmet flere forslag til harmonisering av EU-regelverket. Blant forslagene som er lagt frem, er en revisjon av statusdirektivet og prosedyredirektivet, herunder at disse direktivene gjøres om til forordninger (som ikke vil gi rom for ulik nasjonal implementering).

I tillegg kan det være aktuelt å se nærmere på harmonisering av regelverk og praksis når det gjelder andre typer oppholdstillatelser, særlig oppholdstillatelser som ikke anses som flyktningstatus eller internasjonal beskyttelse, men som springer ut av en søknad om internasjonal beskyttelse. Typisk i denne sammenheng vil være ulike former for oppholdstillatelse av humanitære årsaker. Personer som gis oppholdstillatelser i Europa, vil enkelt kunne forflytte seg fra det ene europeiske landet til det andre. Videre kan det oppstå utfordringer med å få uttransportert personen i tilfeller der en oppholdstillatelse utløper i perioden vedkommende befinner seg utenfor landet som i utgangspunktet ga vedkommende tillatelse.

Norge er ikke del av EUs felles asylsystem, med unntak av Dublin-samarbeidet. Vi vil derfor ikke bli direkte berørt av den harmonisering som det nå legges opp til i EU. Likevel har dette en betydelig og økende effekt på norsk asylpraksis. Når EU gjennom felles regelverk og praksis fortolker internasjonale konvensjoner på feltet, har dette betydning for bl.a. domstolenes vurderinger. Rettsavgjørelser i EMD, som foruten å tolke EMK også bygger på tolkning av EU-regelverket, kan dermed få betydning for norsk handlingsrom. Vi har derfor interesse av å bidra til at utviklingen av EUs regelverk og praksis er i tråd med norsk tolkning av det internasjonale regelverket. Norge foretar en kontinuerlig vurdering av om praksis skal justeres eller endres. I denne vurderingen ses det hen til praksis i land det er naturlig å sammenlikne Norge med, i første rekke de nærmeste EU-landene. Dersom norsk praksis er mer liberal enn praksis i disse landene, kan det føre til økte ankomster til Norge.

Norge har generelt en interesse av et mer effektivt felles europeisk asylsystem som kan føre til raskere saksbehandling og større likebehandling av asylsøknader på tvers av medlemsstatene, slik at bl.a. sekundærbevegelser unngås. Imidlertid vil bindende og detaljerte regler også kunne føre til mindre fleksibilitet, noe som kan få negative konsekvenser, særlig ved store variasjoner i antall migranter som søker om beskyttelse i Europa og i de enkelte medlemsstatene.

## Konklusjon

- 1. Norge ser hen til utviklingen av det europeiske regelverket, søker å påvirke utviklingen der vi har mulighet, og vurderer fortløpende harmonisering av det norske regelverket opp mot det europeiske.**

### 6.1.3 Felles europeisk asylsaksbehandling

Som vist gjennom kapittel 5, er det knyttet stor usikkerhet til ulike tiltak for å håndtere migrasjon som baserer seg på samarbeid med tredjeland. Som et alternativ eller supplement, er det derfor aktuelt å se nærmere på hvordan asylsaksbehandling og ansvarsdeling i Europa kan redusere irregulære ankomster og sekundærbevegelser.

I denne sammenhengen har man diskutert muligheten for felles europeisk asylsaksbehandling i transittsentre ved Schengen yttergrense eller i utpekte sentre inne på Schengen-territoriet, supplert med en fordelingsmekanisme. Søkerne må da oppholde seg i de angitte transittsonene ikke bare til det er avgjort om de får en søknad til behandling i Europa, men også til det er avgjort om de kvalifiserer til flyktningstatus og oppholdstillatelse i Europa, eller om de skal returneres til opprinnelsesland eller ev. tredjeland. Legger man til grunn at statenes forpliktelser knyttet til bl.a. frihetsberøvelse, leveforhold i sentrene og saksbehandling overholdes, er det innenfor folkerettens rammer et handlingsrom for en slik organisering og ansvarsfordeling for behandlingen av asylsøknader i Europa.

En slik felleseuropeisk asylsaksbehandling forutsetter ytterligere harmonisert eller felles regelverk og praksis, og en viss overføring av beslutningskompetanse til aktuell myndighet på EU-nivå. Det har vært foretatt flere forundersøkelser av et slikt system, men det har ikke hittil vært politisk vilje til å gå videre med et slikt forslag. Forslag om endringer i mandatet til EASO (European Asylum Support Office), til European Asylum Agency (EUAA), kan imidlertid ses på som et skritt i denne retningen. Det legges bl.a. opp til at byrået kan ha en enda større rolle i forberedende saksbehandling, gjennom utsendelse av eksperter (sml. EASOs nåværende bistand til saksbehandling i Hellas).

Et felles europeisk asylsaksbehandling kan tenkes organisert på forskjellige måter. F.eks. kan det foreslåtte nye EUAA forberede saker til behandling og den endelige avgjørelsen tas av den enkelte medlemsstat, som også vil bli

ansvarlig for klage, opphold og ev. retur. Alternativt kan man tenke seg en løsning der det nye EUAA får ansvaret for å avgjøre asylsøknader som ved innvilgelse fordeles til medlemsstatene etter en bestemt fordelingsnøkkel. Avhengig av hva slags fordelingsnøkkel man går for, vil det kunne bidra til en mer rettferdig fordeling av flyktninger i Europa, og det vil kunne være ressursbesparende å samle asylsaksbehandlingen i EU. Det kan tale mot en slik ordning at den vil begrense den nasjonale styringen og kontrollen over asylpraksisen, da særlig med tanke på vurderingen av de innvandringspolitiske hensynene og instruksjonsadgangen. På det nåværende tidspunkt er det for tidlig å ta stilling til hvordan Norge vil forholde seg til en slik ordning, men dersom det blir aktuelt med en eller annen form for felles asylsaksbehandling, er dette noe Norge bør vurdere å være med på, og søke å påvirke utformingen av. Det kan være aktuelt å bidra inn i pilotløsninger for felles asylsaksbehandling i Europa.

## Konklusjoner

- 1. Det er et folkerettslig handlingsrom for å innføre felles europeisk asylsaksbehandling, supplert med en fordelingsmekanisme.**
- 2. Norge bør være positiv til utviklingen av eventuelle pilotprosjekter for felles europeisk saksbehandling, og vil vurdere å være med og søke å påvirke utformingen av en slik løsning. En slik ordning kan bidra til å kontrollere migrasjonen, få en mer rettferdig fordeling av flyktninger og migranter, motvirke sekundærbevegelser, være ressursbesparende og dermed begrense ankomstene av personer uten beskyttelsesbehov eller annet lovlig opphold.**
- 3. Dersom det skulle bli aktuelt for Norge å ta del i en eventuell fremtidig felles europeisk asylsaksbehandling, vil en innføring av dette antakelig kreve ytterligere harmonisering eller felles regelverk med EU og overføring av beslutningskompetanse til EU.**

### 6.2 Kontroll og avvisning ved indre Schengen-grenser

Som et midlertidig tiltak for å få bedre kontroll på migrasjonssituasjonen i Europa, ble det fra slutten av 2015 gjeninnført indre grensekontroll i flere

Schengen-land, deriblant Norge. Dette har vist seg å være et effektivt middel for å begrense migranternes sekundærbevegelse nordover i Europa. Indre grensekontroll er blitt forlenget flere ganger i tråd med Schengen-regelverket. Slik indre grensekontroll har imidlertid flere negative konsekvenser, bl.a. for handel og pendling over grensene, og det er for tiden ikke ønskelig med en permanent indre grensekontroll mellom landene i Schengen. Det er derfor av interesse å se på andre eventuelle tiltak knyttet til grensekontroll for å begrense migrasjonen til Europa og Norge.

Før flyktningkrisen i 2015 praktiserte ikke de europeiske landene ordninger for å avvise asylsøkere på indre Schengen-grense. Ved søknad om asyl fra en utlending som hadde reist inn over indre Schengen-grense, ble det vurdert om det var grunnlag i Dublin-regelverket for å avslå realitetsbehandling av asylsøknaden og transportere utlendingen til den staten som var ansvarlig for å behandle asylsøknaden i henhold til Dublin-regelverket.

Flyktningkrisen viste imidlertid at det ved ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere kan oppstå en situasjon hvor forutsetningene for et fungerende Dublin-samarbeid svikter: flere stater slutter å registrere asylsøkere slik som forutsatt, og lar søkerne passere gjennom slik at de selv kan velge hvilken stat de ønsker å søke asyl i.

På bakgrunn av disse erfaringene ble det gjennom Prop. 90 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven mv. (Innstramninger II) etablert en egen krisemekanisme for bortvisning på grensen til nordisk nabostat i tilfeller med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere som utfordrer kapasiteten for hvor mange Norge kan motta. Det har så langt ikke vært behov for å benytte denne krisemekanismen. Andre land har senere vist interesse for å etablere tilsvarende ordninger.

Erfaringene fra lovprosessen man hadde i Norge gir grunn til å forvente at det ved en eventuell anvendelse av denne typen krisehjemler, vil bli reist anførsler om at ordningene strider mot plikten til individuelle vurderinger etter EMK artikkel 3 og forbudet mot kollektiv utvisning i tilleggsprotokoll 4 artikkel 4.

EMDs storkammerdom *Khlaifia m.fl. mot Italia* av 15. desember 2016 (altså etter innføringen av krisemekanismen om bortvisning på nordisk grense), kan imidlertid være relevant i denne sammenheng. Saken gjaldt bl.a. utvisning av migranter som var ankommet irregulært og som ikke hadde søkt asyl. EMD uttalte i vurderingen av EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 4 at bestemmelsen ikke garanterer rett til individuelt intervju under alle omstendigheter; kravene til indivi-

duell behandling er oppfylt der utlendingen har hatt en reell og effektiv mulighet til å rette innsigelser mot utvisningen (i dette tilfellet innreiseforbud) og disse argumentene er vurdert på en hensiktsmessig måte av den aktuelle staten. EMD viste til at klagerne hadde gått gjennom identifisering to ganger og at de var gitt en reell og effektiv mulighet til å fremme argumenter mot utvisningen. EMD konkluderte med at det ikke forelå brudd på EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 4. (...)

Det anses imidlertid ikke som hensiktsmessig med noen norske initiativ for å tydeliggjøre adgangen til den aktuelle typen krisemekanisme.

## Konklusjon

- 1. Norge har en lovbestemmelse som gir Kongen i statsråd fullmakt til å iverksette en krisemekanisme for bortvisning av asylsøkere på grensen til nordisk nabostat. Det anses ikke nødvendig med ytterligere norske initiativer på dette punkt.**

## 7. Tiltak som særlig knytter seg til Norge

Notatet har til nå sett på hvilke tiltak som kan begrense ankomsten av personer uten beskyttelsesbehov, kontrolltiltak, ansvarsfordeling og samarbeid for å bedre håndtere flyktning- og migrasjonssituasjonen i verden og Europa. I dette kapittelet skal vi gå igjennom tiltak som kan være aktuelle i Norge. Kapittelet behandler utvalgte aktuelle tema og er ikke ment å gi en uttømmende presentasjon av mulige tiltak i Norge.

### 7.1 Oppholdsgrunnlag

#### 7.1.1 Flyktningstatus og opphold på humanitært grunnlag

Når det gjelder vilkårene for hvem som får oppholdstillatelse på grunn av et beskyttelsesbehov i asylsaker, følger dette av regler som gjennomfører bl.a. flyktningkonvensjonen, EMK artikkel 2 og 3 og barnekonvensjonen i norsk rett.

Særlig når det gjelder flyktningkonvensjonen er det gitt enkelte utfyllende norske bestemmelser som det kan være mulig å justere innenfor rammen av konvensjonen. En del av dette handlingsrommet ble utnyttet allerede ved endring av internfluktbestemmelsen i Innstramninger II.

Norske myndigheter forsøker for øvrig å følge med på praksis i andre europeiske land som det er naturlig å sammenligne oss med, og foreta juste-

ringer dersom det er grunn til dette, jf. punkt 6.1.2 over.

Det er ellers et særtrekk ved norsk rett at det gis formell flyktningstatus også til dem som bare oppfyller vilkårene for beskyttelse etter EMK artikkel 3 (og ikke oppfyller flyktningdefinisjonen i flyktningkonvensjonen). EU-landene gir i disse tilfellene «subsidiær beskyttelse». På dette punkt ble det foreslått en endring i forbindelse med Innstramninger II, men dette fikk ikke flertall i Stortinget.

Utlendingslovens bestemmelse om opphold på humanitært grunnlag gir grunnlag for opphold utover hva som følger av Norges folkerettslige forpliktelser, i motsetning til hva som gjelder for beskyttelsesreglene. Det foreligger således ingen generell folkerettslig forpliktelse til å gi opphold ved «sterke menneskelige hensyn» eller «særlig tilknytning til riket». Samtidig ville det skape klare utfordringer dersom man helt skulle fjerne bestemmelsen. Det følger av EMDs praksis at selve utsendelsen i seg selv vil kunne bli regnet som umenneskelig behandling i ekstraordinære tilfeller, på grunn av humanitære omstendigheter i saken. I saken *D. v. Storbritannia* (1997) fant EMD således – etter en konkret vurdering – at utsendelse av en AIDS-syk person i terminalfasen, ville innebære krenkelse av EMK artikkel 3. Det vises i denne sammenheng også til *N. v. Storbritannia* (2008) og *S.H.H v. Storbritannia* (2013) hvor individuelle humanitære forhold ble drøftet. EMD har også åpnet for at humanitære forhold ved retursituasjonen kan ha betydning ved vurderingen, jf. blant annet *Sufi and Elmi v. Storbritannia* (2011) og *M.S.S. v. Belgia og Hellas* (2011). Hensynet til et barns beste kan også tilsi at det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en tilknytning til Norge som tilsier at barnet gis en oppholdstillatelse i Norge, jf. barnekonvensjon artikkel 3, se også om dette i punkt 7.1.2 under.

For øvrig har alle sammenlignbare land en lignende bestemmelse som den norske bestemmelsen om opphold på humanitært grunnlag, og det oppfattes å være bred politisk oppslutning i Norge om å bevare en slik bestemmelse. Diskusjonen gjelder hvor terskelen for opphold skal ligge i praksis, og på dette punkt har JD anledning til å påvirke gjennom forskrifter og instruksjoner om skjønnsutøvelsen.

Innenfor rammen av folkeretten er det lite potensiale for å fremme forslag til innstramninger i vilkårene for beskyttelse. Når det gjelder bestemmelsen om opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, er det mest praktiske at JD gir ev. føringer

om innstramninger gjennom instruksjoner til Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE).

## Konklusjoner

1. **Mens EU-landene opererer med to beskyttelseskategorier; «flyktningstatus» og «subsidiær beskyttelse», gir Norge flyktningstatus til begge kategorier. Norsk rett kan tilpasses lovgivningen i EU, men et forslag om dette i Innstramninger II, fikk ikke flertall i Stortinget i 2016.**
2. **Innenfor rammen av folkeretten er det lite potensiale for å fremme forslag til innstramninger i vilkårene for beskyttelse. Når det gjelder bestemmelsen om opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, er det mest praktiske at JD gir eventuelle føringer om innstramninger gjennom instruksjoner til UDI og UNE.**

### 7.1.2 Midlertidige tillatelser og tilbakekall

Et sentralt spørsmål i debatten om behandling av asylsøknader, gjelder spørsmålet om bruken av midlertidige tillatelser og ev. tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse. Økt bruk av midlertidige tillatelser kombinert med frivillig eller tvangsmessig tilbakevending antas å gjøre det mindre attraktivt å søke asyl for personer uten beskyttelsesbehov.

Internasjonal beskyttelse er subsidiær sammenliknet med beskyttelse i eget opprinnelsesland. Verken flyktningkonvensjonen eller Norges øvrige folkerettslige forpliktelser gir en utlending krav på internasjonal beskyttelse dersom behovet faller bort og utlendingen kan returnere til sitt opprinnelsesland og leve trygt der, uten fare for forfølgelse eller andre alvorlige overgrep. Opphørsklausulene i flyktningkonvensjonen fastsetter at konvensjonen ikke lenger skal ha anvendelse, det vil si flyktningstatusen opphører i tilfeller der vedkommende «ikke lenger kan nekte å nyte godt av det lands beskyttelse, i hvilket han har statsborgerrett, fordi de forhold som førte til at han ble anerkjent som flyktning ikke lenger er til stede».

Det er både innvandringspolitiske og ressursmessige hensyn som ligger til grunn for at endrede forhold ikke har hatt større betydning som grunnlag for opphør av flyktningstatus i norsk eller europeisk praksis. En aktiv bruk av

opphørsklausulene krever grundige og tidkrevende prosesser i mange enkeltsaker. Bare i noen av sakene vil resultatet bli et faktisk vedtak om opphør, og prosessen med gjennomføring av vedtakene kan i slike saker også bli svært utfordrende og tidkrevende.

I 2016 strammet JD inn praksisen ved å instruere utlendingsmyndighetene i instruks om tilbakekall av flyktningsstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt. (...) Ifølge instruksjonen skal Utlendingsdirektoratet (UDI) vurdere tilbakekall dersom endringer i den sikkerhetsmessige, politiske eller menneskerettslige situasjonen i utlendingens opprinnelsesland tilsier at det er trygt å vende tilbake. Også i saker hvor det foreligger indikasjoner på at beskyttelsesbehovet er bortfalt, skal UDI vurdere tilbakekall, f.eks. hvis det foreligger konkret informasjon som tilsier at det er trygt å returnere. Videre kan UDI opprette sak om tilbakekall i tilfeller hvor andre forhold tilsier at utlendingen ikke lenger har behov for beskyttelse. Instruksjonen gjelder ikke for kvoteflyktninger eller flyktninger som allerede har fått permanent oppholdstillatelse eller opphold på humanitært grunnlag. Dersom vilkårene for tilbakekall er oppfylt, skal UDI vurdere om det er grunnlag for oppholdstillatelse som følge av at utlendingen fortsatt har et beskyttelsesbehov, fordi det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til Norge, eller om internasjonale forpliktelser tilsier at oppholdstillatelse må gis. Ved innføringen av denne innstramningen fikk Norge en meget streng praksis i sammenliknet med EU-landene. Det kan være god grunn til å samle erfaring med denne innstramningen før man ev. utreder muligheten for ytterligere innstramninger.

I forslag til ny statusforordning har Europakommisjonen foreslått at statene heretter systematisk og på jevnlig basis skal revurdere status dersom det har skjedd store endringer i opprinnelseslandet, og når det søkes om fornyelse av oppholdstillatelse på bakgrunn av status (ved førstegangs fornyelse for flyktninger, ved første og annengangs fornyelse for dem med subsidiær beskyttelse.).

Selv om det både i EU-regelverket og i norsk regelverk/praksis er et økt oppmerksomhet rundt midlertidighet i beskyttelsespolitikken, må det understrekes at det i praksis er erfaring for at det kan være svært krevende å gjennomføre en aktiv midlertidighetspolitikk. EMK gir ikke rett til permanent opphold etter en bestemt tid, men EMK artikkel 8 beskytter både retten til å utvikle familieliv med nære familiemedlemmer og retten til å

etablere og utvikle relasjoner med andre individer.

I vurderingen av oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 38 tredje ledd, er barnekonvensjonen og hensynet til barnets beste av betydning. Det gjelder en lavere terskel for å gi oppholdstillatelse til barn enn til voksne, jf. også punkt 7.1.1 over.

I juni 2014 vedtok JD en forskriftsendring som gjennomførte en engangsløsning for en gruppe lengeværende barn og dere nærmeste familie som per 30. september 2013 hadde oppholdt seg i landet i minst tre år uten oppholdstillatelse. Videre ble det ved en endring i utlendingsforskriften i desember 2014 gjennomført nye regler for lengeværende barn som innebærer at barnets beste skal veie tyngre enn tidligere når de veies opp mot innvandringsregulerende hensyn.

Det vises også til at JD i Innstramninger II foreslo å skjerpe kravene til permanent oppholdstillatelse ved å heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra tre til fem år. Dette stemte imidlertid flertallet på Stortinget imot.

Det vil i mange tilfeller også være krevende å lykkes med faktisk gjennomføring av returer. Det understrekes også at ulike rettsikkerhetsgarantier medfører at det tar lang tid fra vedtak om opphør av en tillatelse forhåndsvarsles, til tidspunktet for pliktig gjennomføring av utreise. Vi kommer tilbake til retur i punkt 7.5.

Det er også en rekke andre hensyn, herunder på integreringsområdet, som taler mot at midlertidighet i asylpolitikken vil kunne gjennomføres med tilstrekkelig virkning til å redusere ankomstene i perioder med ekstraordinært migrasjonspress.

## Konklusjoner

1. Det er et folkerettslig handlingsrom til å operere med midlertidige tillatelser som forutsetter retur til opprinnelseslandet når dette blir trygt. Det er herunder folkerettslig adgang til å øke dagens botidskrav på 3 år for permanent oppholdstillatelse.
2. Norge har benyttet det folkerettslige handlingsrommet til å stramme vesentlig inn praksis vedrørende tilbakekall av flyktningsstatus og oppholdstillatelse (instruks GI-14/2016). Det kan være god grunn til å samle erfaring med dette før man eventuelt utreder muligheten for ytterligere innstramninger.



### 7.1.3 Familieinnvandring

Retten til familieinnvandring kan innebære en svært stor belastning på velferdssystemet og integreringsapparatet, særlig i perioder med ankomst av mange asylsøkere. Samtidig kan gjenforening med familie bidra til raskere integrering av flyktninger. Familiegjenforening med flyktninger innebærer også en lovlig reisevei til Europa, og kan følgelig forhindre en utrygg reise. Dette er momenter som må tas i betraktning ved vurderingen av om handlingsrommet for innstramning av familieinnvandringsregelverket skal benyttes.

Flyktningkonvensjonen gir ingen rett til familie-gjenforening for flyktninger. I konvensjonens sluttakt er det inntatt anbefalinger til medlemsstatene om å ta nødvendige forholdsregler for å sikre opprettholdelse av familiens enhet. UNHCRs eksekutivkomité har ved flere anledninger påpekt at familiens enhet er av grunnleggende viktighet, og anmodet statene om å ta hensyn til dette. Ingen av disse uttalelsene er rettslig bindende.

EMK artikkel 8 er den sentrale bestemmelsen for å vurdere skrankene for det nasjonale handlingsrommet når det gjelder familieinnvandring. Bestemmelsen lyder slik:

- «1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

EMK artikkel 8 gir som det klare utgangspunkt ikke utlendinger noen rett til familieetablering eller -gjenforening. EMD har likevel slått fast at statene unntaksvis i enkelte situasjoner kan ha en positiv plikt til å gi oppholdstillatelse i familieinnvandringsaker. Spørsmålet i disse tilfellene blir om staten har funnet en rimelig balanse («fair balance») mellom statens interesse i ikke å gi oppholdstillatelse og den enkeltes interesse i å utøve sitt familieliv i landet. Statene har en skjønnsmargin i denne avveiningen. Hvis en slik avveining ikke er foretatt, kan det innebære krenkelse av EMK artikkel 8. Ved vurderingen av om det fore-

ligger krenkelse, tar domstolen typisk utgangspunkt følgende momenter:

- I hvilken grad familielivet faktisk vil opphøre som følge av en utsendelse.
- Graden av tilknytning i staten hvor det søkes om opphold.
- Hensyn til den offentlige orden og innvandringskontroll.
- Berettiget forventning om fremtidig opphold.
- Om en eventuell splittelse av familien var et resultat av et fritt valg.
- Hensynet til barns beste.

Det følger av dette at tilfeller med familie-gjenforening har et sterkere vern enn etableringstilfellene. EMD stiller videre krav til saksbehandling og at retten til familieliv skal utøves uten diskriminering.

#### Særlig om barn

Barnekonvensjonen regulerer ikke barns rett til oppholdstillatelse direkte. Barnets beste skal være «et grunnleggende hensyn», og ikke nødvendigvis det eneste hensynet det er legitimt å vektlegge i forbindelse med handlinger som berører barn. Barnekonvensjonen gir visse føringer om barnets rett til ikke å bli skilt fra sine foreldre og å opprettholde kontakt med foreldrene. Søknader om familie-gjenforening skal behandles på en positiv, human og hurtig måte av staten. Bestemmelsene i barnekonvensjonen innebærer imidlertid ikke noen ytterligere rett til familie-gjenforening i saker som angår barn enn retten som følger av EMDs rettspraksis. I saker om barn inngår barnets beste som et moment i «fair balance-vurderingen» som EMK artikkel 8 krever, jf. ovenfor.

#### EUs familie-gjenforeningsdirektiv

Selv om Norge ikke er bundet av EUs familie-gjenforeningsdirektiv (direktiv 2003/86 EC), har vi en sterk interesse i hvordan EU-landene utformer sine direktivbestemmelser. Dette fordi innholdet i EU-direktivene kan være et viktig moment ved EMDs tolkning av de skranker som følger av EMK artikkel 8 og statenes skjønnsmargin, jf. drøftelsen over. Videre fordi ulikheter i regelverket påvirker hvilke land som fremstår som attraktive destinasjonsland, jf. punkt 6.1.2.

EUs familie-gjenforeningsdirektiv fastsetter at ektefelle og barn til flyktning som hovedregel skal ha rett til oppholdstillatelse. Statene kan stille vilkår om at søkeren er sikret underhold og bolig for

inntil ett år. Krav om sikret underhold og bolig kan imidlertid bare stilles dersom søknaden om opphold ikke er innlevert innen tre måneder etter at referansepersonen ble anerkjent som flyktning. Etter artikkel 12 nr. 1 annet ledd kan slike vilkår likevel stilles overfor konvensjonsflyktninger dersom familiegjenforening «is possible in a third country with which the sponsor and/or family member has special links». Direktivet er ikke forpliktende for Norge.

Direktivet regulerer ikke adgangen til familiegjenforening eller familieetablering med en utlending som har subsidiær beskyttelse etter EU-reglene (dvs. en utlending som er vernet etter EMK artikkel 3, men som ikke er flyktning etter flyktningkonvensjonen).

### **Handlingsrom for innstramninger i retten til familieinnvandring i norsk rett**

Gjennom behandlingen av Innstramninger II, hvor det også er foretatt en grundig gjennomgang av statens handlingsrom under EMK artikkel 8 i lys av EMDs praksis, vedtok Stortinget et 24-årskrav for familieetablering (formålet er å hindre tvangsekteskap) og et tilknytningskrav for familieinnvandring når referansepersonen har oppholdstillatelse på grunnlag av et beskyttelsesbehov i Norge. Tilknytningskravet innebærer at oppholdstillatelse til familiemedlemmer kan nektes dersom familielivet kan utøves i et trygt land som familien samlet sett har sterkere tilknytning til. Det kan fastsettes unntaksregler fra dette kravet i forskrift, og kravet skal ikke gjelde når den som har fått beskyttelse i Norge, har fått permanent oppholdstillatelse.

Som en midlertidig ordning var det også foreslått et krav til referansepersonen om tre års arbeid eller utdanning og sikret underhold for familiegjenforening med flyktninger, men dette fikk ikke flertall.

I debatten om regjeringens forslag om et krav til tre års arbeid eller utdanning ved familiegjenforening med flyktning, ble det hevdet fra flere aktører at forslaget ville komme i strid med EMK artikkel 8 og barnekonvensjonen. Regjeringen mente at det klare folkerettslige utgangspunkt er at den statlige suvereniteten står sterkt i disse sakene, og at bare helt unntaksvis vil statens menneskerettsforpliktelser innebære begrensninger i hvilke vilkår som kan settes for innvandring i form av familiegjenforening. Regjeringen mente at det, på bakgrunn av det presset som flyktningkrisen satte på velferdssystemet og mottakskapasiteten i Norge, ikke vil være i strid med

våre internasjonale forpliktelser å stille disse vilkårene.

Flere europeiske land har vedtatt innstramninger i reglene om familieinnvandring som, på enkelte punkter, går lenger enn Norge.

(...)

### **Konklusjoner**

**1. Det er folkerettslig adgang til å innføre større begrensninger for familieinnvandring enn det som Norge praktiserer i dag.**

**2. (...)**

#### **7.1.4 Nye former for lovlig opphold?**

Det pågår en diskusjon internasjonalt om mulighetene for å åpne for at flere tredjelandsborgere kan komme lovlig inn i Europa uten å benytte asylregelverket, dels gjennom liberalisering og utvidet bruk av eksisterende regelverk om gjenbosetting, familieinnvandring, humanitære visum mv., dels gjennom nye ordninger for arbeidsinnvandring og studentopphold mv. som innrettes særskilt mot flyktninger. Dersom det er ønskelig å åpne for andre lovlige opphold for flyktninger, har Norge handlingsrom til å gjøre dette.

Imidlertid gir gjeldende regelverk allerede i dag mulighet til opphold i Norge på flere grunnlag utover beskyttelse. Utlendingsloven regulerer bl.a. mulighet for familieinnvandring, oppholdstillatelse som faglært eller student og aupairtilatelse.

Som nevnt i punkt 2.4, bør Norge i forbindelse med vurderingen av mulige tiltak for å møte hovedutfordringene ved dagens migrasjons- og flyktninghåndtering bl.a. ha som mål å bidra til at beskyttelse i større grad kan gis i nærområdene og til at beskyttelsesordninger i større grad er basert på kvoteuttak. Dette kan bidra til at flere personer blir gitt tilstrekkelig beskyttelse samt at ankomsten til Norge av personer med beskyttelsesbehov skjer på en mer kontrollert og regulert måte.

Når det gjelder familieinnvandring anmodet Stortinget høsten 2015 om at regjeringen skulle fremme forslag om å stramme inn retten til familieinnvandring for flyktninger. Regjeringen fulgte opp dette i Innstramninger II, se punkt 7.1.3 over. Selv om enkelte av forslagene ble nedstemt i Stortinget, vil det uansett være klart i strid med regjeringens uttalte politikk og signalene fra Stortinget dersom regjeringen skulle å gå inn for mer liberale ordninger når det gjelder familieinnvandring. På den annen side vil det i forbindelse med pro-

grammer for gjenbosetting bli lagt stor vekt på å holde familier samlet ved uttak.

Det er i utgangspunktet ikke aktuelt fra regjeringens side å koble ordninger for arbeidsinnvandring eller studentopphold mv. til flyktningspolitikken. Både under tidligere og nåværende regjering har det vært lagt stor vekt på å holde disse politikkområdene adskilt: Arbeidsinnvandringspolitikken styres av Norges arbeidsmarkedsmessige behov og har ingen koblinger til flyktningspolitikken. Når det gjelder studentopphold er målsettingen at studenter skal reise tilbake til opprinnelseslandet med studiekompetansen de har opparbeidet seg, med mindre de får et arbeidstilbud i Norge og fyller vilkårene for opphold som kvalifisert faglært arbeidskraft.

I den grad man faktisk skulle utvide gjeldende ordninger eller etablere nye lovlige kanaler til opphold i Europa og Norge, må det forventes at det ville føre til et økt, snarere enn et redusert migrasjonspress.

## Konklusjoner

1. Det er mulig å åpne for andre lovlige oppholdsgrunnlag for flyktninger utover beskyttelse. Den eksisterende gjenbosettingskvoteordningen ansees imidlertid som den mest hensiktsmessige måten å tilrettelegge for lovlig innreise for flyktninger. Den innebærer at beskyttelsesbehovet er vurdert og at man har mulighet til å foreta nødvendige kontroller før ankomst til Norge.
2. Det er i utgangspunktet ikke aktuelt med liberalisering av regelverk eller praksis når det gjelder bruk av humanitære visum, familieinnvandring, arbeidsinnvandring, studentopphold mv. i en flyktningspolitisk sammenheng. Slike tiltak vil kunne føre til økt, snarere enn redusert migrasjonspress.

### 7.1.5 Utvisning

Utvisning i utlendingsrettslig forstand innebærer at en utlending, på visse vilkår, kan pålegges å forlate et territorium og ilegges et tidsbegrenset eller varig forbud mot å reise tilbake til dette territoriet (innreiseforbud). Utvisning er et administrativt tiltak overfor en utlending, selv om det kan ha et pønalt preg og kan oppleves inngripende for den/de berørte. Staters adgang til å kunne utvise utenlandske borgere anses bl.a. å springe ut fra state-

nes rett til i utgangspunktet selv bestemme hvem som får bevege seg inn i, og oppholde seg på, deres territorium. EMD har gitt uttrykk for dette utgangspunktet i flere avgjørelser. Imidlertid setter folkerettslige forpliktelser som prinsippet om non-refoulement (kapittel 4) og forpliktelser iht. konvensjoner som EMK, SP og barnekonvensjonen, skranker for når en utlending kan utvises. (...)

Mens utvisningsavgjørelser i mange land treffes av domstolene (bl.a. i Sverige, Danmark og Finland), er det UDI og UNE som avgjør spørsmålet om utvisning i Norge (med mulighet for etterfølgende domstolskontroll). (...)

Norge har en streng utvisningspraksis, både når det gjelder utvisning på grunn av idømt straff og når det gjelder utvisning på grunn av ulovlig opphold. I to saker hvor Høyesterett hadde godtatt forvaltningens utvisningsvedtak, fant EMD at vedtakene var i strid med EMK artikkel 8 og avsa fellende dom mot Norge. I begge sakene vektla EMD «the concrete and exceptional circumstances of the case».

*Nunez mot Norge* (2011) gjaldt utvisning av en dominikansk statsborger som kom til Norge i 1996. Norske myndigheter ble i 2001 kjent med at utlendingen bl.a. hadde brukt uriktige identitetsdokumenter og gitt uriktige opplysninger i forbindelse med utlendingssaken samt reist inn i landet i strid med et ilagt innreiseforbud. På denne bakgrunn ble hun i 2005 utvist fra Norge med to års innreiseforbud under henvisning til at hun grovt, og gjentatte ganger, hadde brutt utlendingsloven. Mens utlendingen oppholdt seg i Norge, fikk hun to barn, født i hhv. 2002 og 2003, og etter et samlivsbrudd i 2005 hadde hun den daglige omsorgen for disse frem til 2007, da tingretten ved dom tilkjente faren den daglige omsorgen for barna.

Utlendingen brakte spørsmålet om gyldigheten av utvisningsvedtaket inn for domstolen, men i april 2009 kom Høyesterett til at avgjørelsen om utvisning og to års innreiseforbud var gyldig. Utlendingen klaget da saken inn for EMD, og EMD konkluderte, under dissens fem mot to stemmer, med at utvisning av utlendingen og illeggelse av to års innreiseforbud ville innebære en krenkelse av artikkel 8. EMD uttalte at en utvisning av utlendingen med to års innreiseforbud utgjorde et svært vidtrekkende tiltak overfor barna. EMD uttalte videre, i lys av utlendingens konkrete og eksepsjonelle omstendigheter, at hensynet til barnas beste ikke var tillagt tilstrekkelig vekt ved tolkningen av artikkel 8. EMD viste til barnas langvarige og sterke bånd til moren, avgjørelsen om å tilkjenne faren foreldre-

retten, stresset barna ble utsatt for samt den lange tiden det hadde tatt for myndighetene å utvise henne etter at de ble kjent med de ulovlige forholdene. Videre viste EMD til FNs barnekonvensjon artikkel 3 som fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som foretas av offentlige myndigheter vedrørende barn. EMD fastslo at myndighetene ikke hadde foretatt en rimelig avveining mellom den offentlige interessen i å sikre effektiv innvandringskontroll og utlendingens behov for å forbli i landet for å kunne fortsette å ha kontakt med sine barn.

*Kaplan v. Norge* (2014) gjaldt en kurder fra Tyrkia (utlendingen), hans ektefelle og deres tre barn. Utlendingen fremmet asylsøknad i Norge i 1998, men fikk endelig avslag på søknaden i 2000. Utlendingen forlot imidlertid ikke landet. I 2003 kom utlendingens ektefelle og deres to barn til Norge, og i 2005 fikk paret et tredje barn. Sistnevnte barn ble diagnostisert med barneautisme. Ektefellen og barna fikk etter hvert oppholdstillatelse i Norge, under særlig henvisning til barnas forhold.

I 2006 ble utlendingen utvist fra Norge under henvisning til bl.a. en straffedom, flere brudd på veitrafikkloven og ulovlig opphold og arbeid i Norge. Utlendingen ble i utgangspunktet ilagt varig innreiseforbud, men det ble i 2008 nedsatt til fem år som følge av familiens oppholdstillatelser i Norge. Spørsmålet om gyldigheten av utvisningsvedtaket ble brakt inn for domstolen, men i 2010 kom Høyesterett til at avgjørelsen om utvisning og fem års innreiseforbud var gyldig. Utlendingen ble uttransportert til Tyrkia i 2011, mens hans ektefelle og barn fikk norsk statsborgerskap i 2012.

Utlendingen og hans familie klaget saken inn for EMD, og EMD konkluderte enstemmig med at utvisning av utlendingen og ileggelse av fem års innreiseforbud innebar en krenkelse av artikkel 8. EMD fant ikke at det forelå en tilstrekkelig begrunnelse som kunne vise at det omtvistete inngrepet var nødvendig i artikkel 8 (2) sin forstand.

Ved sin vurdering tok EMD i betraktning det yngste barnets langvarige og nære forhold til sin far, hennes spesielle omsorgsbehov og den lange perioden uten aktivitet fra myndighetenes side frem til de varslet og vedtok å utvise utlendingen. EMD var ikke overbevist om at det var lagt tilstrekkelig vekt på hensynet til barnets beste. Den fant derfor ikke at norske myndigheter handlet innenfor sin skjønnsmargin da den forsøkte å finne en rimelig balanse mellom, på den ene side,

utlendingens behov for å bli værende i landet for å opprettholde kontakten med sin datter i hennes beste interesse, og på den andre siden, statens offentlige interesse i å sikre effektiv innvandringskontroll – det vil si, ifølge staten, «av hensyn til (...) landets økonomiske velferd» og «for å forebygge uorden og kriminalitet».

I en innvandringspolitisk sammenheng er det fullt mulig å anføre at det burde være adgang for nasjonalstaten til å føre en praksis på linje med det Norge gjorde i *Nunez* og *Kaplan*. I *Nunez*-saken uttalte således førstvoterende i Høyesterett:

«Jeg føyer til at dersom utvisningen i den foreliggende sak skulle være uforholdsmessig, er det vanskelig å se for seg når utlendinger som har fått barn med personer med oppholdstillatelse, skulle kunne utvises. Konsekvensene ville bli at utlendinger i slike situasjoner normalt ville være vernet mot utvisning. Dette ville innebære en omlegging av gjeldende praksis, og ville dessuten ha klart uheldige sider.»

I tillegg følger det av EMDs egne prinsipputtalelser at statene har en skjønnsmargin når det gjelder tolkningen av EMK artikkel 8.

Siden den folkerettslige skranken er knyttet til EMDs praksis, har Norge likevel få påvirkningsmuligheter når EMD kommer til slike resultater som tilfellet var i *Nunez* og *Kaplan*. Vurderingen fra norsk side har også vært at avgjørelsene ikke krever noen praksisomlegging av betydning. Isolert sett gir derfor ikke de aktuelle avgjørelsene eller andre sider ved EMDs praksis noen grunn til initiativ fra norsk side.

I tillegg mener JD å ha identifisert et visst handlingsrom for innstramminger på enkelte områder innenfor utvisningspraksis. (...) Videre arbeider JD med forslag til ny hjemmel i utlendingsloven for utvisning av utlendinger som har begått handlinger som er, eller kunne ha blitt, omfattet av grunnene for utelukkelse (eksklusjon) fra flyktningstatus. I disse tilfellene utredes også muligheten for å kunne fatte utvisningsvedtak selv om vedtaket ikke kan iverksettes som følge av det absolutte vernet mot retur, se kapittel 4.

Utlendingsloven har i dag også et absolutt forbud mot utvisning av utlendinger som er født i riket. Det er ikke fastsatt noe tilsvarende uttrykkelig forbud mot utvisning i folkeretten.

## Konklusjoner

### 1. De vesentligste folkerettslige skrankene for utvisning er EMK artikkel 8 og

barnekonvensjonen artikkel 3 (i tillegg til non-refoulement prinsippet). Det ligger ikke til rette for særskilte norske initiativ for justering i disse bestemmelsene eller EMDs praksis.

2. JD utreder muligheten for å senke terskelen for utvisning (...).
3. JD utreder muligheten for utvisning av utlendinger som har begått handlinger som er, eller kunne ha blitt, omfattet av grunnene for utelukkelse fra flyktningsstatus, herunder muligheten for å fatte vedtak om utvisning i slike tilfeller selv om vedtaket ikke kan iverksettes på det aktuelle tidspunktet som følge av det absolutte vernet mot retur.

### 7.1.6 Sikkerhetssaker

Utlendingssaker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn (sikkerhetssaker), behandles etter særskilte regler i utlendingsloven kapittel 14 og utlendingsforskriften kapittel 19A. Det er særskilte saksbehandlingsregler og detaljerte instruksjoner som sikrer at JD både rettslig og praktisk kan gripe inn i enkeltsaker (innenfor rammen av folkerettslige forpliktelser) og det er etablert særskilte prosedyrer for at det kan føres graderte bevis for domstolene uten at utlendingen selv får kjennskap til opplysningene.

Det særskilte regelverket trådte i kraft i 2014, og er basert på en gjennomgang av det folkerettslige handlingsrommet på området, se Prop. 141 L (2012–2013). JD planlegger å gjennomgå de foreløpige erfaringene med bl.a. PST, UDI, UD og Regjeringsadvokaten i inneværende år.

JD har i april 2017 fremmet en lovproposisjon med forslag til hjemmel for å kunne gi generelle instruksjoner om bruk av tvangsmidler i sikkerhetssaker, se Prop. 125 L (2016–2017). (...)

Det vises for øvrig til kapittel 4 og 7.4 om henholdsvis det absolutte non-refoulement prinsippet og begrensninger etter EMK artikkel 5 i adgangen til å benytte frihetsberøvelse.

### Konklusjon

1. Norge har oppdaterte regler og detaljerte rutiner for håndtering av saker som gjelder grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn. Det arbeides også med utvikling av regelverket på enkelte punkter.

### 7.2 Saksbehandlingsregler i asylsaker

Flyktningskonvensjonen inneholder ingen konkrete saksbehandlingsregler for å vurdere flyktningsstatus. Dette er overlatt til statenes lovgivning og praksis. UNHCRs håndbok og ulike retningslinjer gir imidlertid anbefalinger om prosedyrespørsmål.

EMK inneholder heller ingen bestemmelser som uttrykkelig regulerer prosedyrene for vurderingen etter artikkel 3, utover reglene om retten til effektivt rettsmiddel i artikkel 13. EMD har gjennom sin praksis gitt føringer for hvordan statene kan tilfredsstille kravene til effektivt rettsmiddel i saker som gjelder vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket. I utgangspunktet må det foreligge en form for identifikasjonsprosedyre, og en reell mulighet for den enkelte utlending til å motsette seg retur og få sin individuelle situasjon vurdert av kompetent myndighet. EMD vil også se hen til om det er mulighet til å få utsatt iverksettelsen av vedtaket i forbindelse med klagesaker. Det legges til grunn at statene har et visst handlingsrom når det gjelder hvordan de gjennomfører forpliktelsene etter EMK artikkel 13. Særskilte spørsmål knyttet til EMK artikkel 13 behandles blant annet under punkt 5.3.2 og punkt 7.2.3.

EUs prosedyredirektiv regulerer prosedyrer for behandling av søknader om internasjonal beskyttelse. Ettersom direktivet inneholder minimumsstandarder og en del elementer som er valgfrie for medlemsstatene å innføre, har nasjonale tilpasninger ført til ulikheter hva gjelder bl.a. saksbehandlingstid, asylsøkeres rettigheter og sanksjoner/tiltak overfor asylsøkere som misbruker systemet. Ifølge Europakommisjonen fører slike ulikheter til ulik innvilgelsesrate for asylsøknader fra en stat til en annen, uønsket sekundærbevegelse i Europa og en ujevn fordeling av asylsøkere blant de europeiske landene. I Europakommisjonens forslag til endringer i prosedyredirektivet er målet å gjøre saksbehandlingen enklere, klarere og raskere asylprosedyrer, å sikre felles prosessuelle garantier for asylsøkere, innføre strengere regler for å bekjempe misbruk av systemet og harmonisere regler om trygge tredjeland. Norge er ikke bundet av prosedyredirektivet, men vurderer hvilke konsekvenser endringsforslagene har for Norge.

Barnekonvensjonen forutsetter at barn behandles som selvstendige individer og at deres situasjon vurderes individuelt.

Fra norsk side har det vært lagt større vekt på å etablere trygge, tillitsskapende og effektive pro-

sedyrer for asylsaksbehandlingen, fremfor å identifisere den nedre terskel for hvordan saksbehandlingen kan organiseres uten at det oppstår konvensjonsbrudd. Det er derfor ikke tvil om at det eksisterer et handlingsrom når det gjelder saksbehandlingen, men det er usikkert i hvor stor utstrekning det er ønskelig fra norsk side å utnytte dette handlingsrommet. Videre må vi i nasjonal rett også holde oss innenfor de skrankene som følger av forvaltningsrettslige regler. Det sentrale er at JD og etatene hele tiden vurderer muligheten for å effektivisere saksbehandlingen gjennom tiltak som er godt balansert mot andre hensyn, som hensynet til tillit, rettssikkerhet og legitimitet. Dersom man mer ensidig skal legge vekt på hensynet til effektivitet, finnes det handlingsrom for justering av regelverk og praksis innenfor rammen av internasjonale forpliktelser og nasjonale forvaltningsrettslige regler. Samtidig vil slike justeringer kunne innebære en redusert kvalitet på saksbehandlingen, herunder mulig økt risiko for uriktige avgjørelser og behov for omgjøring av vedtak. I etterkant av migrasjonskrisen i 2015 er det foretatt enkelte justeringer i regelverket for å legge til rette for en mer effektiv saksbehandling ved en eventuell ny krisesituasjon.

Eksempler på at JD har lagt hovedvekten på hensynet til effektivitet er de tiltak som ble etablert i forbindelse med massankomstene i 2015 og som gjaldt henholdsvis mer effektive prosedyrer for håndtering av ankomstene over Storskog (Prop. 16 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven mv.) (Innstramminger I) og bl.a. effektive prosedyrer for bortvisning på grensen mot nordisk nabostat (Innstramminger II). For øvrig vises det til de drøftingene som er foretatt foran i punktene 5.4, 5.5, 6.1 og 6.2 om andre måter å organisere asylprosessen, og det som skrives under om hurtigprosedyren i punkt 7.2.4.

Det er ikke et formål med dette notatet å ta opp igjen disse tiltakene til drøfting. I det følgende vil drøftingene i stedet gjelde enkelte andre spørsmål knyttet til saksbehandlingen.

## Konklusjoner

1. Det er et betydelig folkerettslig handlingsrom ved gjennomføringen av de prosessuelle forpliktelsene knyttet til asyl og returvern. Det følger imidlertid relevante skranke av nasjonale forvaltningsrettslige regler.
2. JD vil følge nøye med på endringer i EUs prosedyredirektiv, for å fange opp

ev. innstramminger. Ut over dette, og med mindre presisert, anses det ikke per nå å være grunn til å utrede vesentlige nye endringer i norsk lovverk.

### 7.2.1 Henleggelse av asylsøknader

I tilfeller hvor asylsøkere ikke oppholder seg i Norge på vedtakstidspunktet, kan søknaden avslås på formelt grunnlag. Tilsvarende har UDI praksis for at en søknad om internasjonal beskyttelse henlegges dersom søkeren eksplisitt trekker søknaden eller dør.

I forslaget til endringer i prosedyredirektivet har Europakommisjonen fremmet forslag til en henleggelsesbestemmelse som går vesentlig lenger enn det som er norsk praksis, bl.a. ved at en søknad også kan henlegges dersom søkeren ikke avgir fingeravtrykk/ansiktsfoto eller unnlater å samarbeide med myndighetene i asylprosessen.

JD vil avvente å se hva som skjer i videre arbeid med direktivendringen før vi innhenter etatens vurdering av om det er hensiktsmessig med tilsvarende hjemler i norsk rett. Etatene vil i denne sammenheng bli bedt særskilt om å vurdere hvorvidt en mer aktiv henleggelsespraksis vil forenkle saksbehandlingen eller om det samlet sett er mer ressursbesparende å ta sakene til realitetsbehandling og legge vekt på manglende samarbeid mv. i forbindelse med troverdighetsvurderingen.

## Konklusjon

1. Når endelige endringer til gjeldende prosedyredirektiv foreligger, vil JD vurdere henleggelsesbestemmelsen, hvorvidt det vil effektivisere den norske saksbehandlingen og om det er ønskelig å innføre en liknende bestemmelse.

### 7.2.2 Fritt rettsråd

Utlendingsloven gir rett til fritt rettsråd i forbindelse med førsteinstansbehandling i

- bortvisningssaker
- saker om utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven (...)
- saker om tilbakekall av tillatelse
- asylsaker som gjelder enslige mindreårige asylsøkere eller asylsøkere som UDI vurderer å utelukke fra anerkjennelse som flyktning etter utlendingsloven § 31 (eksklusjon fra flyktningstatus)

I alle de nevnte sakene gis det også fritt rettsråd i klageomgangen. I tillegg gis det i klageomgangen fritt rettsråd i

- saker om avslag på asyl
- saker om å nekte realitetsbehandling etter § 32 første ledd bokstav b (Dublin III) eller bokstav c (nordisk passkontrolloverenskomst)

I saker om å nekte realitetsbehandling etter § 32 første ledd bokstav a (utlendingen har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land) eller bokstav d (utlendingen har hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt), gis det ikke fritt rettsråd verken i førsteinstans eller i klageomgangen.

EMK artikkel 13 (om retten til et effektivt rettsmiddel) og returdirektivet (Schengen-forpliktelse) innebærer at det eksisterer visse forpliktelser til å tilby fritt rettsråd i de ulike typene saker, men det er samtidig ingen tvil om at det her eksisterer et reelt handlingsrom. Således kan man trolig innføre ytterligere begrensninger i retten til fritt rettsråd ved førsteinstansbehandlingen.

Rettsikkerhetshensyn kan imidlertid tale for at man bør bevare adgangen til fritt rettsråd. Dette gjelder f.eks. i saker om bortvisning, saker om enslige mindreårige asylsøkere og saker om eksklusjon.

I andre sammenhenger er det besparende og forenklerende for forvaltningen å forholde seg til en advokat fremfor å måtte organisere kommunikasjon og tolkebruk overfor den aktuelle utlendingen direkte. Som eksempel vises det her til at JD våren 2016 forela for UDI, UNE og POD et forslag om å oppheve retten til fritt rettsråd i saker som behandles etter Dublin III-forordningen. Alle tre etatene var samstemte om at dette ville svekke effektiviteten samt være et mer ressurskrevende, fordyrende og uhensiktsmessig tiltak.

Det må etter dette konstateres at det er behov for en grundigere vurdering for å avklare hvordan eventuelle innstramninger i retten til fritt rettsråd kan foretas på en hensiktsmessig måte.

## Konklusjoner

1. **Norge har visse internasjonale forpliktelser til å tilby fritt rettsråd i de ulike typene saker, men samtidig et visst handlingsrom mht. utforming og omfang.**
2. **JD vil vurdere om det er rom for andre innstramninger i reglene om fritt retts-**

**råd enn dem som har vært forelagt etatene og som etatene har frarådet.**

### 7.2.3 Utsatt iverksetting

Retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 oppstiller en individuell rett til å få prøvet en rimelig begrunnet påstand om at konvensjonens rettigheter og friheter har blitt krenket.

EMK artikkel 13 lyder i norsk oversettelse:

«Enhver hvis rettigheter og friheter fastlagt i denne konvensjon blir krenket, skal ha en effektiv prøvningsrett ved en nasjonal myndighet uansett om krenkelsen er begått av personer som handler i offisiell egenskap.»

Tilsvarende bestemmelser er også uttrykt i bl.a. SP artikkel 2 (3).

I saker som gjelder utsendelse følger det av EMD-praksis at EMK artikkel 13 innebærer en forpliktelse for staten til å utsette iverksettingen av utsendelsesvedtaket i påvente av klagebehandlingen dersom det fremmes en rimelig begrunnet påstand om at utsendelsen vil medføre en reell risiko for overgrep i strid med EMK artikkel 2 eller artikkel 3.

I storkammerdommen *Khlaifia m.fl. mot Italia* viste EMD til at det av EMK artikkel 13 ikke følger et krav om utsatt iverksettelse av utsendelsen dersom det *ikke* fremmes en rimelig begrunnet påstand om at utsendelsen vil medføre en reell risiko for krenkelse av EMK artikkel 2 eller 3. (...) I slike tilfeller er det tilstrekkelig at det foreligger en effektiv mulighet for overprøving av utsendelsesvedtaket (altså ikke et krav om utsatt iverksettelse).

I dommen presiserte EMD at EMK artikkel 13 ikke forplikter statene til å utsette iverksettelse av utsendelse i tilfeller hvor det alene anføres at utsendelsen vil kunne krenke forbudet mot kollektiv utvisning i EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 4. Denne avklaringen fra storkammeret kan sies å innebære en utvidelse av statenes handlingsrom når det gjelder iverksetting av utsendelsesvedtak. Videre bekreftet storkammerdommen at det ikke er et krav om utsatt iverksettelse hvor det anføres at utsendelsen vil kunne krenke retten til privat- og familieliv etter EMK artikkel 8.

I norsk rett er det hjemmel for å nekte utsatt iverksetting i asylsaker dersom søknad og klage fremstår som åpenbart grunnløs eller dersom søknaden kan nektes realitetsbehandlet fordi:

- søkeren har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land

- søkeren har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt

Når det gjelder asylsaker og saker hvor det er fremmet anførsler om vern mot utsendelse (non-refoulement), legges det derfor til grunn at handlingsrommet er utnyttet på en hensiktsmessig måte.

Når det gjelder andre saker enn de hvor det er søkt asyl eller påberopt vern mot utsendelse, er det et større ubenyttet handlingsrom ved at utlendingsloven gir rett til utsatt iverksetting i tilfeller hvor utlendingen har oppholdstillatelse og saken gjelder tilbakekall eller utvisning, eller hvor saken ev. gjelder avslag på fornyelse av søknaden til en utlending med oppholdstillatelse som har søkt innenfor gjeldende søknadsfrist.

I denne typen saker kan det likevel være tungtveiende reelle hensyn som taler for at det bør gjelde en rett til utsatt iverksetting, etter overprøving av utsendelsesvedtaket i klageinstansen, og at umiddelbar iverksetting lett kan tenkes å føre til enkeltsaker hvor myndighetene må hente en uttransportert utlending tilbake til Norge og betale vedkommende erstatning.

Det bør likevel kunne være aktuelt å vurdere muligheten for unntak fra retten til utsatt iverksetting i tilfeller hvor det virker rimelig at vedtaket bør kunne iverksettes uten slik utsettelse.

## Konklusjon

- 1. JD vurderer om det er aktuelt å utrede muligheten for ytterligere unntak i nasjonal rett fra retten til utsatt iverksettelse i tilfeller hvor det både virker rimelig og Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å gi utsatt iverksettelse.**

### 7.2.4 Hurtigprosedyre for åpenbart grunnløse asylsøknader

Som nevnt innledningsvis i avsnitt 7.2, har statene et betydelig folkerettslig handlingsrom når det gjelder organiseringen av saksbehandlingen. Flere land har etablert egne hurtigprosedyrer for søknader som anses åpenbart grunnløse, herunder Norge. Dette er et effektivt tiltak for å forebygge ankomsten av personer fra opprinnelsesland som erfaringsmessig antas å være åpenbart grunnløse. I konkrete tilfeller kan det være effektivt å kombinere bruken av hurtigprosedyrer for åpenbart grunnløse asylsøknader med informasjonskampanjer i opprinnelseslandet eller på sosiale media.

Den norske hurtigprosedyren omtales som 48-timersprosedyren. Den går i korthet ut på at asylsøkere fra land som UDI i utgangspunktet legger til grunn etterlever menneskerettighetene på et akseptabelt nivå, gir adekvat beskyttelse til borgerne sine, har en svært lav innvilgelsesprosent og hvor vi har god tilgang til aktuell landinformasjon, får søknadene hurtigbehandlet. Søknader som behandles i hurtigprosedyren skal behandles av UDI innen 48 timer fra politiet har registrert søknaden. Asylsøknader fra enslige mindreårige asylsøkere og mulige ofre for menneskehandel unntas fra hurtigprosedyren. Søkeren får en individuell vurdering av asylsøknaden og har de samme rettigheter som andre asylsøkere: de blir registrert av politiet, har en informasjonssamtale med NOAS før asylintervjuet, har et kort intervju med UDI og har rett til å klage og bistås av advokat ved klage. Vanligvis fatter UDI også et utvisningsvedtak dersom søkeren ikke er EU/EØS-borger og søknaden anses å være åpenbart grunnløs. Fristen for å begjære utsatt iverksettelse er tre timer og klagefristen for selve vedtaket er en uke. Søknadene blir tatt ut av hurtigprosedyren dersom det viser seg at de ikke er grunnløse.

48-timersprosedyren har vist seg å være svært effektiv for å forbygge grunnløse asylsøknader og var sist benyttet i en større skala våren 2010 da innføringen av visumfrihet for Serbia og Makedonia førte til store ankomster av asylsøkere fra disse landene. Den norske hurtigprosedyren fikk raskt stanset disse ankomstene.

I forslaget til endringer av prosedyredirektivet legger Europakommisjonen opp til at man i EU skal operere med en obligatorisk liste over trygge opprinnelsesland og bl.a. søkere fra disse landene skal behandles i en hurtigprosedyre. Fristen for hurtigprosedyren er imidlertid på maksimum to måneder med et unntak der det søkes om asyl for å forsinke eller forhindre effektiviteten av en tidligere avgjørelse. I sistnevnte tilfeller er fristen på 8 dager. Slik forslaget p.t. er utformet, er listen over land som EU anser å være trygge opprinnelsesland vesentlig kortere enn den listen som leder til 48-timers prosedyren i Norge.

Norge har en interesse av at andre land tar i bruk 48-timersprosedyren for å styrke forebyggingen av åpenbart grunnløse asylsøknader fra søkere fra trygge opprinnelsesland.

## Konklusjoner

- 1. Norge har et betydelig folkerettslig handlingsrom hva gjelder organisering av asylsaksbehandlingen, f.eks. gjen-**



**nom en hurtigprosedyre for åpenbart grunnløse asylsøknader, så lenge asylsøkerens rettssikkerhet er ivaretatt på en forsvarlig måte.**

- 2. Norge bør informere om og promotere internasjonalt den norske hurtigprosedyren da vi har en interesse i at flere land benytter tilsvarende prosedyre for å forebygge åpenbart grunnløse asylsøknader.**

### 7.2.5 Saksbehandlingen i UNE

Saksbehandlingen i UNE er i utgangspunktet skriftlig. Dersom det er besluttet at en sak skal behandles i nemndmøte, er hovedregelen at klageren får møte personlig i asylsaker, jf. utlendingsloven § 78 sjette ledd. Retten til personlig fremmøte går noe lenger enn det som følger av våre internasjonale forpliktelser og en slik regel kan være utfordrende i en tid med høye antall ankomster av asylsøkere.

Klagesakshåndteringen i UNE er de ti siste årene gjennomgått av to offentlige utvalg:

- Klagesaksutvalget, ledet av Øystein Mæland, som leverte NOU 2010:12
- Særdomstolsutvalget, ledet av Hans Petter Graver, som leverte NOU 2017:8 9. mars 2017

Det brukes derfor ikke noe mer plass i dette notatet på å gjennomgå de folkerettslige rammene for klagesaksbehandlingen, men vises til de to utredningene. Det bemerkes for øvrig at mange europeiske land har domstolsbehandling av klagesakene, og at utviklingen i Europa fram til flyktningkrisen, pekte i den retning. Slik sett skiller Norge seg noe ut ved at det siste endringsgrepet fra norsk side var å etablere en adgang for departementet til å gi generelle instruksjoner til klageorganet om skjønn og lovtolkning som gjelder frem til 31.12.2017. JD vil vurdere behovet for å videreføre denne instruksjonsadgangen.

### Konklusjoner

- 1. JD vurderer oppfølging av utredningene i NOU 2010:12 og NOU 2017:8 vedrørende saksbehandlingen i UNE.**
- 2. JD vurderer å videreføre instruksjonsadgangen overfor UNE.**

### 7.2.6 Omgjøringsanmodninger

Før iverksetting av et vedtak som innebærer at en utlending skal forlate riket, kan det innkomme

nye opplysninger eller oppstå endrede omstendigheter som innebærer at vedkommende utlending får et grunnlag for beskyttelse eller bør gis opphold på humanitært grunnlag. Dette innebærer at myndighetene må vurdere å omgjøre tidligere vedtak. (...) Dette er lagt til grunn i UNEs praksis, og ble også lagt til grunn av Høyesterett i Rt. 2012 s. 1985. Følgende siteres fra Høyesteretts avgjørelse:

«Utlendingsmyndighetene har (...) en plikt til å behandle nye forhold som blir påberopt. Når det anføres at utlendingen vil bli utsatt for forfølgelse ved retur, følger dette av utlendingsloven § 73, som forutsetter at en utlending ikke kan sendes til et område hvor vedkommende vil komme i en situasjon som gir rett til asyl. Av § 90 siste ledd fremgår det videre at politiet må forelegge eventuelle nye forhold som utlendingen påberoper, og som kan gi grunnlag for asyl, for utlendingsmyndighetene før uttransportering kan skje. Men også utover asylsakene er det klart at Utlendingsnemnda har plikt til å realitetsbehandle en begjæring om omgjøring dersom det er reell risiko for menneskerettsbrudd. Dette følger av statens plikt til å forhindre krenkelse av våre menneskerettslige forpliktelser.»

Hvor langt den folkerettslige plikten til å vurdere omgjøringsanmodninger ut over dette strekker seg, er ikke fullt ut avklart. Det vises til de vurderingene som ble foretatt i Prop. 180 L (2012–2013).

Utlendingsnemnda (UNE) mottar og behandler hvert år et stort antall anmodninger om omgjøring av endelige vedtak. De færreste anmodninger fører til at vedtaket blir omgjort, og i mange tilfeller er det helt åpenbart at anmodningen ikke kan føre frem. Adgangen til omgjøring i saker der det er påberopt nye konkrete omstendigheter som kan gi grunnlag for beskyttelse, jf. flyktningkonvensjonen eller EMK artikkel 2 eller 3, er nødvendig for å ivareta Norges folkerettslige forpliktelser, og må opprettholdes. Det gjelder derimot ingen generell folkerettslig forpliktelse til å vurdere enhver begjæring om omgjøring. For å effektivisere saksbehandlingen og å redusere antallet anmodninger som blir levert, endret JD utlendingsloven 4. april 2014 slik at UNE som hovedregel skal avslå anmodninger om omgjøring uten individualisert begrunnelse dersom anmodningen åpenbart ikke kan føre frem. Slike omgjøringsanmodninger skal bare besvares med en individualisert begrunnelse dersom særlige grunner taler for det.

## Konklusjon

- 1. Utlendingsloven ble 4. april 2014 endret for å effektivisere saksbehandlingen og redusere antall omgjøringsanmodninger, jf. de nærmere vurderingene som ble gjort i Prop. 180 L (2012–2013). Det er ikke funnet rom for å foreslå ytterligere endringer av regelverket knyttet til omgjøringsanmodninger som vil føre til mer effektiv saksbehandling.**

### 7.3 Mottak

Verken flyktningkonvensjonen, EMK eller SP oppstiller uttrykkelige krav til innkvartering av personer som søker om beskyttelse. Imidlertid kan våre folkerettslige forpliktelser knyttet til f.eks. forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling og forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse komme til anvendelse. Dette kan også innebære forpliktelser knyttet til leve- og boforholdene for asylsøkere. Utlendinger som søker om beskyttelse i Norge har en lovfestet rett til innkvartering, jf. utlendingsloven § 95, og utlendingsforskriften §§ 17-28 og 17-29 inneholder utfyllende bestemmelser om plassering samt vedtaksmyndighet og klage. Bestemmelsene inneholder imidlertid ingen krav til forholdene i mottakene. Dette reguleres i all hovedsak av retningslinjer utstedt av UDI. Det legges til grunn at standarden i norske mottak med god margin er innenfor det som følger av folkerettslige forpliktelser. Debatten om standarden i norske mottak er i liten grad knyttet til hva som ligger i det folkerettslige handlingsrommet.

Innen EU regulerer det såkalte mottaksdirektivet (...) minstestandarder for innkvartering av asylsøkere innen EU og skal sikre at asylsøkere har tilgang til bolig, mat, arbeidsmarked og nødvendig helsehjelp. Norge er ikke bundet av mottaksdirektivet, men det norske mottakssystemet må anses i all hovedsak å dekke de rettigheter som ville fulgt av direktivet dersom vi var bundet av det. Europakommisjonen har fremmet forslag om nytt mottaksdirektiv. Målet med forslaget er å få til økt harmonisering av mottaksforholdene mellom medlemsstatene, ytterligere reduksjon av incentivene for sekundærbevegelse og styrke integreringsprosessen gjennom raskere tilgang til arbeidsmarkedet. Dersom et ev. revidert mottaksdirektiv fører til innstramminger i tilbudet til asylsøker, kan dette få konsekvenser for antallet ankomster av asylsøkere til Norge. Det blir derfor

viktig for Norge å følge med på utviklingen i diskusjonen i EU vedrørende nytt mottaksdirektiv. Erfaringer viser at det kan ha betydning for ankomstvolumet å ikke ha vesentlig bedre ordninger enn andre land.

Det vises for øvrig til det som fremgår om lukkede mottak og begrensninger i bevegelsesfrihet under i punkt 7.4.

### Særlig om barn i mottak

Barnekonvensjonen stiller i artikkel 27 krav om ivaretagelse av barn på flukt. Dersom det ikke er mulig å finne foreldrene eller andre familiemedlemmer, skal barnet gis samme beskyttelse som ethvert annet barn som er berøvet sitt familiemiljø. Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år som kommer til Norge, får tilbud om opphold på et omsorgssenter for mindreårige. Dette tilbudet reguleres i barnevernloven kapittel 5A, og statlig barnevernmyndighet har ansvaret for tilbudet. Omsorgssentertilbudet er underlagt de samme strenge kvalitetskrav som barneverninstusjoner. Kvalitetskravene er nedfelt i lov og forskrift. Utlendingsmyndighetene har ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Disse får tilbud om å bo på egne mottak, adskilt fra voksne.

## Konklusjon

- 1. Norge har et betydelig folkerettslig handlingsrom på mottaksområdet, og regulering av innkvartering og mottaksforhold er i all hovedsak et spørsmål om nasjonalt politikkvalg, så lenge det oppfyller minimumsstandarder etter våre folkerettslige forpliktelser. Det norske mottakssystemet må anses å ligge godt innenfor det som kreves i henhold til disse forpliktelsene.**

### 7.4 Begrensninger i bevegelsesfrihet

Det kan i noen tilfeller være hensiktsmessig å kunne begrense utlendingers bevegelsesfrihet. Dette kan f.eks. være tilfelle der en person nekter å gi opplysninger om identitet eller mistenkes for å ha oppgitt uriktig identitet og myndighetenes arbeid med å klarlegge identiteten pågår, eller i tilfeller der det er grunn til å anta at en person vil unndra seg fra iverksetting av et lovlig vedtak som innebærer at vedkommende plikter å forlate landet. Videre kan det være viktig å signalisere at plikten til å oppgi korrekt identitet og

selv medvirke til at denne klarlegges er en reell plikt, og et forhold som norske myndigheter tar på alvor.

### **Adgangen til å begrense utlendingers bevegelsesfrihet**

Flyktningkonvensjonen anerkjenner staters rett til å begrense flyktningers bevegelsesfrihet til en viss grad. I artikkel 31 nr. 2 fremkommer at statene ikke skal pålegge flyktninger som er kommet inn i landet uten tillatelse, andre begrensninger i bevegelsesfriheten enn de som er nødvendige.

Også EMK og SP har regler som setter grenser for hvilke innskrenkninger i bevegelsesfriheten statene kan pålegge. Retten til bevegelsesfrihet er nedfelt i EMKs tilleggsprotokoll 4 art. 2 og SP artikkel 12. Førstnevnte lyder:

- «1. Enhver som lovlig befinner seg på en stats territorium, skal ha rett til bevegelsesfrihet innenfor dette territorium og til fritt å velge sitt bosted.
2. Enhver skal være fri til å forlate ethvert land, også sitt eget.
3. Utøvelsen av disse rettigheter skal ikke bli pålagt andre innskrenkninger enn slike som er i samsvar med lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, for å opprettholde samfunnsordenen (ordre public), for å forebygge forbrytelser, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.
4. De rettighetene som er slått fast i avsnitt 1 kan også i bestemte områder bli pålagt innskrenkninger i samsvar med lov og begrunnet med samfunnsmessige hensyn i et demokratisk samfunn.»

Vernet gjelder både for statsborgere og for utlendinger med lovlig opphold. Forarbeidene viser at vilkåret om at oppholdet må være lovlig, ble tatt med for å sikre statenes rett til å regulere utlendingers adgang til riket. Ved ulovlig innreise gir ikke bestemmelsen rett til fri bevegelse. Det samme gjelder dersom en utlending ikke lenger fyller vilkårene for opphold, f.eks. fordi det er truffet vedtak om utvisning.

Begrepet «lovlig opphold» må vurderes ut fra medlemsstatenes nasjonale rett. Etter bestemmelsens nr. 2 tredje og fjerde punkt kan det gjøres unntak fra bevegelsesfriheten i samsvar med lov, dersom det er nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta de nærmere oppregnede formål.

EMK har videre regler som setter skranker for adgangen til frihetsberøvelse (...). Den sentrale bestemmelsen i utlendingsrettslig sammenheng er EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f:

«Enhver har rett til personlig frihet og sikkerhet. Ingen må bli berøvet sin frihet unntatt i følgende tilfeller og i samsvar med en framgangs måte foreskrevet ved lov: (...)

- f. lovlig pågrepelse eller fengsling av en person for å hindre at han kommer inn i landet uten tillatelse, eller av en person som det treffes tiltak mot med sikte på utsendelse eller utlevering.»

I tilfeller hvor utlendingen nekter å samarbeide om å avklare identiteten, er også grunnlaget for frihetsberøvelse i EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav b relevant («lovlig frihetsberøvelse av en person som ikke har etterkommet et lovlig pålegg av en domstol eller for å sikre at en forpliktelse foreskrevet ved lov, blir oppfylt»).

Avgjørelsen *Saadi mot Storbritannia* (2008, nr. 13229/03), er et eksempel på en sak hvor EMD godtok at frihetsberøvelse («detention») av asylsøkere etter artikkel 5 nr. 1 bokstav f første alternativ («for å hindre at han kommer inn i landet uten tillatelse») kan skje ut fra hensynet til å holde søkere samlet og tilgjengelige for gjennomføring av hurtigprosedyre i saksbehandlingen. Når det gjelder det andre grunnlaget for internering i EMK art. 5 nr. 1 bokstav f – at det treffes tiltak mot utlendingen med sikte på utsendelse eller utlevering – tillater dette at statene har slike regler som i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b om frihetsberøvelse på grunn av unndragelsesfare. Samtidig har EMD presisert at det ikke er noe krav om unndragelsesfare eller andre særskilte grunner for frihetsberøvelse. Dette er også uttalt uttrykkelig av domstolen i flere avgjørelser, jf. f.eks. *Mikolenko mot Estland* (2009, nr. 10664/05), avsnitt 59:

«The Court reiterates that Article 5 § 1 (f) does not demand that detention be reasonably considered necessary, for example to prevent the individual from committing an offence or fleeing.»

EMK art. 5 nr. 1 bokstav f forutsetter heller ikke at man først må vurdere andre mindre inngripende tiltak, se f.eks. *Saadi mot Storbritannia*, avsnitt 72:

«(T)he principle of proportionality appl(y) to detention under Article 51 (f) only to the extent

that the detention should continue for an unreasonable length of time.»

EMD har i flere saker understreket at adgangen til internering etter art. 5 nr. 1 bokstav f, er avhengig av utsendelsesprosessen må være i fremdrift («are in progress»), og at statene må følge opp aktivt («proceedings are (...) prosecuted with due diligence»). Følgende ble f.eks. uttalt i *Mikolenko mot Estland*, premiss 60:

«Any deprivation of liberty under the second limb of Article 5 § 1 (f) will be justified, however, only for as long as deportation or extradition proceedings are in progress. If such proceedings are not prosecuted with due diligence, the detention will cease to be permissible under Article 5 § 1 (f).»

Vilkåret om at staten må arbeide aktivt for å få utsendelsen gjennomført, innebærer ikke at det kan oppstilles en generell tidsgrense for hvor lenge frihetsberøvelsen kan vare eller for når selve utsendelsen senest må være gjennomført. Domstolen krever imidlertid at interneringsperioden ikke skal være lenger enn hva som er rimelig å anse som nødvendig ut fra formålet, jf. *Mikolenko mot Estland*, premiss 60:

«To avoid being branded as arbitrary, detention under Article 5 § 1 (f) must be carried out in good faith; it must be closely connected to the ground of detention relied on by the Government; the place and conditions of detention should be appropriate; and the length of the detention should not exceed that reasonably required for the purpose pursued.»

En praktisk viktig grunn til at retur ikke lar seg gjennomføre raskt i alle saker, kan være at den underliggende saken om utlendingens rett til opphold fortsatt er til behandling, enten i førsteinstans eller i klageinstansen, og at utlendingen har rett til opphold under hele eller deler av saksprosessen. Videre kan det være at arbeidet med å fastsette utlendingens identitet tar lang tid. I andre tilfeller kan det være ren trenering fra utlendingens side som gjør at utsendelse drøyer. Forholdet kan f.eks. være at utlendingens opprinnelsesland bare åpner for frivillig retur, og at utlendingen motsetter seg dette. I noen saker drøyer også utsendelsen fordi det må avklares om det foreligger rettslige hindre mot retur. Dersom utlendingen kan påberope seg returvern etter f.eks. EMK art. 3, vil det i utgangspunktet ikke

være adgang til frihetsberøvelse, fordi det ikke er aktuelt å treffe tiltak med sikte på utsendelse, jf. punkt 4. Unntak kan likevel tenkes i enkelte situasjoner. I noen tilfeller hvor det foreligger returvern, kan det pågå et arbeid med å etablere folkerettslig forpliktende tilsagn fra utlendingens opprinnelsesland som innebærer at det ikke lenger vil være en reell fare for dødsstraff eller umenneskelige straffereaksjoner mv. I så fall kan det være adgang til frihetsberøvelse under prosessen. Det samme kan være tilfellet dersom det f.eks. jobbes med mulighet for retur til et trygt tredjeland. Etter domstolens praksis bortfaller adgangen til frihetsberøvelse dersom prosessen med å få gjennomført utsendelsen stanser opp. Staten må kunne vise til at man arbeider aktivt for å få utsendelsen gjennomført, og at en utsendelse fremstår som realistisk.

Etter EMK art. 5 nr. 2 skal en person som er pågrepet, straks underrettes på et språk han forstår om grunnene til pågripelsen og om en eventuell siktelse mot ham. Regelen får anvendelse på enhver form for frihetsberøvelse, ikke bare straffeprosessuell frihetsberøvelse. Enhver som er berøvet sin frihet, har rett til å anlegge sak slik at lovligheten av frihetsberøvelsen i vedkommendess tilfelle raskt («speedily») skal bli avgjort av en domstol, jf. EMK art. 5 nr. 4. Hvilket tidsforløp som vil holde seg innenfor disse rammene, må vurderes konkret. Den konkrete vurderingen vil særlig bygge på sakens kompleksitet og klagerens og myndighetenes adferd. Avgjørelsen må kunne overprøves av domstoler, og disse må i utgangspunktet kunne ha innsyn i grunnlaget for vurderingen av at personen utgjør en slik trussel. Om domstolens adgang til kontroll i slike saker uttalte EMD i *Chahal mot Storbritannia* (1996, nr. 22414/93), premiss 131:

«The Court recognises that the use of confidential material may be unavoidable where national security is at stake. This does not mean, however, that the national authorities can be free from effective control by the domestic courts whenever they choose to assert that national security and terrorism are involved (...). The Court attaches significance to the fact that, as the intervenors pointed out in connection with Article 13 (art. 13) (see paragraph 144 below), in Canada a more effective form of judicial control has been developed in cases of this type. This example illustrates that there are techniques which can be employed which both accommodate legitimate security concerns about the nature and

sources of intelligence information and yet accord the individual a substantial measure of procedural justice.»

EUs returdirektiv art. 15 inneholder bestemmelser om frihetsberøvelse i forbindelse med retur av tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig i et Schengen-land. Direktivet er en videreutvikling av Schengen-regelverket og er forpliktende for Norge. Direktivet ble implementert i norsk rett ved endringer i utlendingsloven, og endringene trådte i kraft 24. desember 2010. Direktivets art. 15 nr. 1 lyder:

«Med mindre andre tiltak som er tilstrekkelige men innebærer mindre tvang, kan anvendes effektivt i en konkret sak, kan medlemsstatene frihetsberøve en tredjelandsborger som skal returneres, men bare for å forberede returen og/eller gjennomføre uttransporteringen, særlig når:

- a. det foreligger fare for unndragelse, eller
- b. den berørte tredjelandsborgeren unngår eller vanskeliggjør forberedelsen av returen eller uttransporteringen

All frihetsberøvelse skal være så kortvarig som mulig og kan kun opprettholdes, så lenge uttransporteringen er under forberedelse og gjennomføres med tilstrekkelig hurtighet.»

Dersom utsendelsen er forankret i et utvisningsvedtak på grunn av ilagt straff, vil ikke returdirektivet komme til anvendelse. Direktivet regulerer heller ikke adgangen til å bruke frihetsberøvelse mens utlendingen har lovlig opphold under saksprosessen.

### **Tidspunktet for begrensning av bevegelsesfrihet**

Verken flyktningkonvensjonen eller EMK kan anses å være til hinder for å pålegge asylsøkere å bosette seg på det asylmottak hvor de blir tildelt plass, eller å begrense bevegelsesfriheten til f.eks. den kommunen hvor de gis opphold, se bl.a. Prop. 138 L (2010–2011).

Det er ikke helt klart hvor vid adgang det er til å internere asylsøkere i ankomstfasen for å avklare identitet og eventuelt for å hurtigbehandle søknadene. EMDs avgjørelse i saken *Saadi m.fl. mot UK* tyder imidlertid på at adgangen er relativt vid.

I dag gir utlendingsloven hjemmel for internering dersom utlendingen ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet eller det er konkrete holdpunkter for å anta at utlendingen oppgir uriktig

identitet, men denne adgangen benyttes sjelden i praksis.

Departementene viser også til det arbeidet som pågår i EU for å gjøre returarbeidet mer effektivt. I sin anbefaling av 7. mars 2017 (dokument C (2017) 1600), avsnitt 16–17 skriver Europakommisjonen følgende:

«Detention can be an essential element for enhancing the effectiveness of the Union's return system, which should only be used if no other sufficient but less coercive measures can be applied effectively in accordance with Article 15(1) of Directive 2008/115/EC. In particular, where necessary, to ensure that illegally staying third-country nationals do not abscond, detention can allow for a successful preparation and organisation of return operations. The maximum duration period of detention currently used by several Member States is significantly shorter than the one allowed by Directive 2008/115/EC and which is needed to complete the return procedure successfully. These short periods of detention are precluding effective removals.»

Når det gjelder situasjonen etter at det foreligger avslag på asylsøknaden, er det en utfordring at Europakommisjonen argumenterer for at returdirektivet utelukkende tillater internering i tilfeller hvor det er unndragelsesfare. Dette kan sies å ikke være i tråd med direktivets ordlyd, og skaper en for streng ramme for interneringspraksis. Det følger heller ikke av EMK artikkel 5 bokstav f et slikt krav til unndragelsesfare. I situasjoner med et høyt antall asylsøkere som har fått avslag på søknaden og som skal sendes raskt ut av riket må det være adgang til kortvarig internering uten krav til en individuell vurdering av unndragningsfare.

### **Internering av barn**

De folkerettslige rammene når det gjelder pågripelse og internering av mindreårige er gjennomgått i kapittel 7 i Prop. 126 L (2016–2017). Selv om mange aktører har argumentert for at det bør gjelde et forbud mot bruk av internering i asylsøkerfasen for barn, anses det viktig å bevare en adgang til at også barnefamilier må kunne fengsles i en innledende fase dersom dette ut fra ankomstsituasjonen er nødvendig for en kontrollert registrering av søkerne og behandling av søknadene.

## Konklusjoner

1. **Asylsøkere er i dag ikke pålagt å bo på asylmottak. Verken flyktningkonvensjonen eller EMK kan anses til hinder for et eventuelt slikt pålegg, men siden mange i dag bor privat, ville det trolig medføre omfattende økonomiske og administrative konsekvenser med en endret ordning. JD har planlagt en nærmere utredning av spørsmålet i 2017/2018.**
2. **Norges holdning bør være at EMK ikke er til hinder for kortvarig internering, heller ikke av barnefamilier, i den innledende asylsøkerfasen, jf. Prop. 126 L (2016–2017).**
3. **Norge bør fastholde overfor Europakommisjonen at det ikke kan stilles et absolutt krav etter returdirektivet om unndragelsesfare for internering av utlendinger med ulovlig opphold. Også hensynet til en kontrollert og rask prosess for utsendelse av personer uten lovlig opphold og hensynet til offentlig orden og sikkerhet mv., må kunne tillegges avgjørende betydning.**

## 7.5 Retur

Etter norsk og europeisk rett skal utlendinger med avslag på søknad om asyl, og uten annet grunnlag for lovlig opphold, forlate det aktuelle lands territorium, jf. også punkt 5.7. Utlendinger som ikke forlater Norge på egenhånd eller assistert av norske myndigheter, kan sendes ut med tvang. Retur er nødvendig av hensyn til asylsystemets effektivitet og legitimitet og for å redusere ankomst av personer uten beskyttelsesbehov. Kun et fåtall utreisepliktige overholder plikten til å forlate landet etter avslag. For å få bedre kontroll med migrasjonssituasjonen er det viktig å sikre at ankomst til Europa og søknad om beskyttelse ikke medfører opphold bare på grunn av manglende reelle returmuligheter.

### 7.5.1 Plikten til å ta tilbake egne statsborgere

Det er et alminnelig folkerettslig prinsipp at statene har rett til å regulere utlendingers adgang til og opphold på territoriet, herunder utsendelse av utlendinger. Denne retten kan være begrenset av folkerettslig sedvane eller konvensjonsforpliktelser. Videre er det Norges klare syn at statene har en folkerettslig plikt, vis a vis andre stater, til å ta

tilbake egne statsborgere som ikke har lovlig opphold i andre stater. Denne plikten gjelder også ved tvungen retur. Etter norsk syn kan det argumenteres for at statenes tilbaketakingsplikt følger av alminnelige folkerettslige prinsipper og folkerettslig sedvane. Staters tilbaketaking av egne borgere, inkludert innenfor rammen av tilbaketakingsavtaler, og gjentatte bekræftelser av den folkerettslige tilbaketakingsplikten i politiske erklæringer og resolusjoner, underbygger at det foreligger tilstrekkelig fast praksis og rettsoverbevisning til at en slik plikt kan forankres i den folkerettslige sedvaneretten. At det etter folkeretten foreligger en sedvanerettslig plikt til å ta tilbake egne statsborgere, er også lagt til grunn av EU og i folkerettslig litteratur. Det kan likevel ikke utelukkes at enkelte land, ut fra sine interesser, har et annet syn på hvorvidt en slik sedvanerettslig regel foreligger.

Den mellomstatlige tilbaketakingsplikten har også kommet til uttrykk i enkelte folkerettsligkonvensjoner. FNs protokoll om menneskesmugling artikkel 18 gir til uttrykk statspartenes enighet om å legge til rette for og akseptere tilbaketaking av egne statsborgere og personer med permanent oppholdstillatelse som har blitt utsatt for menneskesmugling mv. Et annet eksempel er avtalen EU har inngått med land i Afrika, Karibia og Stillehavsregionen, den såkalte Cotonou-avtalen. Avtalen slår uttrykkelig fast avtalepartenes plikt til å ta tilbake egne borgere uten lovlig opphold i en annen traktatstat.

Statenes plikt til å ta tilbake egne statsborgere har i ulike menneskerettighetskonvensjoner også blitt formulert som en individuell rett til å reise inn i sitt eget land, riktignok med noen forbehold. Denne individuelle rettigheten har først og fremst betydning ved egenorganisert eller assistert retur.

Det må på denne bakgrunn konstateres at det folkerettslige rammeverket gir Norge et betydelig handlingsrom til å returnere utlendinger uten lovlig grunnlag for opphold, herunder utlendinger som har fått avslag på sin søknad om asyl, til deres opprinnelsesland.

Et spørsmål er om det ville være formålstjenlig å kodifisere tilbaketakingsplikten i en egen multilateral konvensjon. Flere argumenter taler *mot* et slikt initiativ. Multilaterale forhandlinger om internasjonale konvensjoner tar lang tid. I tillegg er det ved et forsøk på kodifisering en risiko for at man mobiliserer betydelig motstand mot at det foreligger en alminnelig folkerettslig tilbaketakingsplikt, og uenighet om det faktiske innholdet i en slik plikt, særlig blant den store gruppen av opprinnelsesland.

Eventuell konvensjonsfesting kan også medføre andre utfordringer. I 2014 vedtok FNs folkerettskommisjonen *Utkast til artikler om utsendelse av utlendinger* hvor det blant legges til grunn at det foreligger en folkerettslig plikt til å ta tilbake egne borgere. Fra de nordiske landenes side ble det imidlertid pekt på bl.a. at utsendelse var et politisk og sensitivt tema med ulik regional praksis hvor statene hadde behov for fleksible regler som ga statene en viss skjønnsmargin. Det ble derfor vurdert at konvensjonsfesting av utkastet ikke ville være formålstjenlig.

Det har også i andre prosesser vært krevende å få opprinnelsesland til å akseptere tekst som understreker plikten til å ta tilbake egne borgere i brede multilaterale erklæringer. Dette gjaldt for New York-erklæringen om flyktninger og migranter av september 2016, og erklæringen om migrasjon fra afrikanske og europeiske ledere i Valletta i november 2015. Referanser til tilbaketakingsplikten i slike resolusjoner og erklæringer er imidlertid viktig for å befeste tilbaketakingsplikten som en folkerettslig forpliktelse.

I sum innebærer dette at gevinsten er liten og risikoen betydelig ved et eventuelt initiativ til konvensjonsfesting av statenes plikt til å ta tilbake egne statsborgere. Hvis andre stater tar initiativ til en konvensjonsfesting av plikten til å ta tilbake egne statsborgere, bør eventuell norsk støtte vurderes konkret ut fra den gjeldende konteksten.

Det er heller ikke først og fremst strid om tilbaketakingsplikten som forhindrer returer av personer uten lovlig opphold. En eventuell kodifisering av statenes plikt til å ta tilbake egne statsborgere i en konvensjon vil derfor antas å ha begrenset effekt, da gjennomføring av returer først og fremst krever samarbeid med og vilje til gjennomføring i opprinnelseslandet.

Mange land er ikke villig til å ta tilbake egne borgere, selv om de ikke har rett til opphold i land de har reist til. Retur av egne borgere kan bety tap av pengeoverføringer og er innenrikspolitisk sensitivt og upopulært. Retur innebærer at vedkommende ikke lenger kan bidra til familiens inntekter fra utlandet og det kan være skambelagt for den enkelte.

Manglende vilje til å ta tilbake egne borgere begrunnes ofte med at identitet og nasjonalitet ikke er fastslått. Ofte legger personen med ulovlig opphold ikke fram gyldig identitets- eller reisedokumenter. Slike personer vil normalt være kjent med at manglende identitetsavklaring kan forhindre retur. Korrupsjon gjør seg også gjeldende i flere land. Politi-, migrasjons- og sikkerhetsmyndigheter, og politisk nivå hvis det involveres,

har derfor ofte for egen vinnings skyld motiver for å bremse eller stoppe gjennomføring av retur.

Utvikling og styrking av det pågående politiske og praktiske bilaterale samarbeidet med opprinnelsesland om gjennomføring av returer vil derfor ofte være mer effektivt enn å igangsette multilaterale forhandlinger. Mange land, herunder Norge, har derfor satset på bilaterale avtaler som regulerer den praktiske gjennomføringen av returer og operasjonaliserer og bekrefter tilbaketakingsplikten. Avtalene bidrar til å stadfeste en praksis hvoretter stater tar tilbake sine egne statsborgere. Norge har inngått ca. 30 slike tilbaketakingsavtaler. Avtalene innebærer administrativt samarbeid om fastsettelse av nasjonalitet, utstedelse av identifikasjons- og reisedokumenter og praktiske modaliteter for gjennomføring av returer.

For å få til slike avtaler, er det imidlertid ofte nødvendig at man kobler dette til øvrig bilateralt samarbeid (se punkt 7.5.2).

### Konklusjoner

1. **Det folkerettslige rammeverket gir Norge et betydelig handlingsrom til å returnere utlendinger uten lovlig oppholdsgrunnlag, herunder utlendinger som har fått avslag på sin søknad om asyl, til deres opprinnelsesland.**
2. **Norge bør bidra til å utvikle og befeste tilbaketakingsplikten som en folkerettslig forpliktelse, bl.a. ved å inkludere henvisninger til plikten i resolusjoner og erklæringer fra internasjonale organisasjoner og møter.**
3. **Norge bør fortsette arbeidet med returavtaler som underbygger at det foreligger en folkerettslig plikt til å ta tilbake egne borgere, og som regulerer den praktiske gjennomføringen av returer og operasjonaliserer tilbaketakingsplikten.**
4. **Det tas ikke norsk initiativ til konvensjonsfesting av tilbaketakingsplikten, men vi vil vurdere dette nærmere dersom et slikt initiativ skulle oppstå.**

### 7.5.2 Utenrikspolitiske og andre virkemidler for å få til retur

Selv om det folkerettslige rammeverket gir Norge et betydelig handlingsrom til å returnere utlendinger uten lovlig oppholdsgrunnlag til deres opprinnelsesland, forutsetter effektive returer i praksis også et godt og tillitsbasert samarbeid med opp-

rinnelses- og transittland. For å få til dette, må retursamarbeid ofte suppleres med virkemidler fra det øvrige bilaterale samarbeidet.

Det pågår et kontinuerlig nasjonalt og internasjonalt arbeid for å legge til rette for retur. Innad i Norge er det etablert rutiner for samarbeid og koordinering mellom involverte myndigheter (JD, UD, UDI, UNE, politiet osv.) med sikte på å motivere utreisepliktige til å velge assistert retur og for å effektivisere den samlede returinnsatsen. Det er etablert samarbeid med andre lands representasjoner i Norge, og det er etablert en ordning med i alt 13 spesialutsendinger for praktisk retursamarbeid ved utenriksstasjoner i viktige opprinnelses- og transittland. Slikt praktisk samarbeid har vist seg svært nyttig, uansett om det ligger en avtale til grunn.

Også på europeisk nivå er retur blitt et viktig element i samarbeidet. Europakommisjonen inngår tilbaketakingsavtaler på vegne av medlemslandene i EU. Forhandlinger om slike har vist seg å være en møysommelig prosess, og gjennomføringen av inngåtte avtaler har ofte vært vanskelig. EU supplerer derfor i stor grad det avtalebaserte returarbeidet med å inkludere migrasjonskontroll og retur i et bredt anlagt politisk samarbeid med tredjeland. Dette innebærer at migrasjonspolitikken ses i sammenheng med utenriks-, bistands- og handelspolitiske mål.

Nylige eksempler på dette er avtaler med Afghanistan (*Joint Way Forward*) og Etiopia (*Common Agenda on Migration and Mobility*). Det europeiske råd (EUs stats- og regjeringssjefer) ba sommeren 2016 Europakommisjonen og Utenriksstjenesten (EEAS) om å styrke migrasjons- og retursamarbeidet med fem prioriterte afrikanske land gjennom et bredt sett av virkemidler. Målet er både å redusere den irregulære migrasjonen over Middelhavet og å effektivisere returarbeidet.

EU ser også nå på hvordan man overfor viktige returland kan benytte politisk påvirkning og finansielle instrumenter mv. for å oppnå økt retur. Europakommisjonen har foreslått å bruke bistand som virkemiddel for å oppnå økt retur. Det er også igangsatt en prosess for å utrede bruk av visuminstrumenter for å fremme retur.

På norsk side inngår tilbaketakingsplikten og godt samarbeid om gjennomføring av returer som et vesentlig element i vårt bilaterale forhold til viktige returland. For utvalgte land er det utarbeidet felles landstrategier for retur mellom UD og JD som skal ta i bruk samlede norske virkemidler for å få til returer.

Retur tas opp på politisk nivå og følges opp løpende bilateralt. Målrettet bistand og prosjekt-

bistand på migrasjons- og returfeltet (kompetansebygging mv.) kan også legge til rette for bedre retursamarbeid. Stortinget har i asylforliket punkt 8 uttrykt at det forventes at de land som mottar norsk bistand, respekterer forpliktelsen til å ta tilbake egne borgere. (...) «Negativ bistandskondisjonalitet», slik som trussel om kutt i utviklingsbistand ved mangelfullt retursamarbeid, kan imidlertid være problematisk fordi bistand er et viktig virkemiddel for å fremme også andre norske interesser enn økte returer, slik som fattigdomsbekjempelse, bedre styresett og bærekraftig utvikling mv. Eventuelle kutt i utviklingsbistand må derfor i hvert tilfelle vurderes opp mot andre norske interesser. Videre er det langt fra gitt at kutt i utviklingsbistand innenfor sentrale bistandssektorer (f.eks. helse, utdanning eller energi/klima) er egnet til å øke samarbeidsviljen hos beslutningstakere innenfor utlendingsforvaltning eller politi i opprinnelseslandet. Det er lite erfaringsgrunnlag med å koble retursamarbeid og annet bilateralt samarbeid, herunder bistand, men erfaring tilsier at positive insentiver ofte bidrar til å skape et godt samarbeidsklima, noe som dermed er egnet til å øke opprinnelseslandenes vilje til gjennomføring av retur. Vi har gjennom positive virkemidler oppnådd mye, men vi har ikke alltid lykkes, og det er derfor viktig at hele bredden av virkemidler vurderes.

## Konklusjon

- 1. Selv om tilbaketakingsplikten fastslås tydeligere i multilaterale erklæringer og i bilaterale avtaler, bør Norge i større grad være forberedt på å måtte bruke insentiver for å sikre et effektivt retursamarbeid. Samarbeid om retur bør kobles til andre bilaterale avtaler, og prinsippet om at land som mottar norsk utviklingsbistand skal samarbeide om retur, skal respekteres. Positive insentiver bidrar ofte til å skape godt samarbeidsklima.**

## 8. Tilpasning av det internasjonale rammeverket

Dette notatet har, med utgangspunkt i Norges mål og interesser, vurdert ulike tiltak for håndtering av flukt- og migrasjon i lys av våre folkerettslige forpliktelser og nasjonal rett med tanke på hvordan Norge skal være best mulig rustet til å håndtere store migrasjonsbølger.

Et spørsmål som har vært reist i oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak (...) er hvorvidt



gjennomgangen av de internasjonale konvensjonene viser at Norge bør ta initiativ til reforhandling av sentrale konvensjoner, som EMK, flyktningkonvensjonen eller andre konvensjoner av relevans for flukt og migrasjon og ev. hvilke andre initiativ vi bør ta. I dette kapitlet vurderer vi behovet for ev. å reforhandle aktuelle konvensjoner og ser på hva slags påvirkningsarbeid Norge holder på med i forbindelse med tolkning av aktuelle internasjonale forpliktelser.

### 8.1 Reforhandling av konvensjoner?

Hvorvidt Norge bør ta initiativ til endring av ulike konvensjoner, må vurderes grundig og nøye. Terskelen for å fremme initiativ til reforhandling av EMK, flyktningkonvensjonen, SP, TK mv. bør være svært høy. De skrankene som følger av relevante konvensjoner utgjør minimumsregler, som skal ivareta individenes grunnleggende rettssikkerhet og rettigheter. Asylforliket viser selv til at asylsøkernes rettssikkerhet ikke skal svekkes. Norge har tradisjonelt arbeidet for å fremme vern av menneskerettigheter, og det ville være et radikalt brudd med dagens norske utenrikspolitikk om Norge skulle ta initiativ som ville reversere dette.

Et første spørsmål er om det er konkret behov for å endre våre folkerettslige forpliktelser for å kunne gjennomføre en effektiv flyktning- og migrasjonspolitikk. Konvensjonene setter riktignok skranker for hva statene kan gjøre, men gjennomgangen har vist at statene fortsatt har et betydelig folkerettslig handlingsrom når det gjelder valg av virkemidler og tiltak for å håndtere flukt og migrasjon. I Norge er dette handlingsrommet til dels blitt utnyttet i forbindelse med endringer i utlendingsloven (jf. Innstramninger I og II) og en mer aktiv returpolitikk. Sammen med andre lands tiltak og tiltak på europeisk nivå, har dette bidratt til at man på nåværende tidspunkt ser en svært lav tilstrømning av nye asylsøkere til landet og et rekordhøyt antall returer. På det internasjonale plan er det tatt flere initiativ, som f.eks. FN-prosessen om plattformer for flukt og migrasjon, forhandlingene på EU-nivå om styrking av yttergrensekontrollen, Dublin-samarbeidet og relokaliseringsmekanisme, samt EU/Tyrkia-erklæringen og EU/Italias samarbeid med Libya og andre land langs den sentrale middelhavsrueten. Statenes håndtering av flukt- og migrasjonssituasjonen har i større grad vært begrenset av ulike politiske interesser, manglende kobling av tiltak, ressurser og forhandlingsmuligheter enn de folkerettslige skrankene.

Det er også andre vektige grunner til at Norge ikke bør ta initiativ til reforhandling av EMK, flyktningkonvensjonen eller andre menneskerettskonvensjoner av relevans for flukt og migrasjon.

Utfallet av eventuelle reforhandlingsinitiativ vil være svært usikkert. Det gjelder både spørsmålet om man får de øvrige statspartene under de ulike konvensjonene med på reforhandlinger og om en eventuelt fremforhandlet tekst vil få tilstrekkelig oppslutning til å tre i kraft. Det knytter seg også stor usikkerhet til resultatet, da statsparter med andre interesser og motiver enn Norge vil stille motkrav og forsøke å styre prosessen for å få gjennomslag for sine saker. Som gjennomgangen har vist, følger flere av de samme forpliktelsene av flere ulike konvensjoner. Avhengig av hvilke endringer man eventuelt ville gjøre, er det altså ikke tilstrekkelig å reforhandle én konvensjon. Man må eventuelt forsøke å sette i gang flere prosesser, hvor det vil være ulike forhandlingsparter og hvor utfallet vil være meget uforutsigbart. Videre vil eventuell reforhandling av EMK, flyktningkonvensjonen eller de øvrige konvensjonene være tidkrevende prosesser som antakelig vil kunne forsinke praktiske løsninger som det allerede i dag er handlingsrom for under folkeretten.

Videre er det grunn til å poengtere at EMK og de øvrige menneskerettighetskonvensjonene utgjør et viktig normativt grunnlag for Norges arbeid for utvikling av tryggere og mer stabile samfunn i andre land. De bidrar både til å motvirke årsakene til flukt og migrasjon, og til å gjøre retur til disse landene mulig. Hvis Norge tar til orde for endring av menneskerettighetskonvensjoner når vi opplever at konvensjonene setter begrensninger for statens handlingsrom, vil det også undergrave vårt arbeid for å fremme menneskerettigheter i andre land (hvor menneskerettighetssituasjonen er prekar).

I sluttokumentet fra FN-toppmøtet om flukt og migrasjon som ble holdt i september 2016, bekreftet statene at flyktningkonvensjonen utgjør fundamentet for internasjonal beskyttelse av flyktninger. Sluttokumentet oppfordrer de stater som ikke har sluttet seg til flyktningkonvensjonen, til å gjøre det. Videre oppfordres eksisterende konvensjonsparter til å oppheve eventuelle reservasjoner (slik som begrensninger i det geografiske anvendelsesområdet). Norge er opptatt av å hjelpe flyktninger i deres nærområder og bidrar med store beløp til humanitær hjelp og utvikling der. En reforhandling av flyktningkonvensjonen med det siktemål å redusere flyktingers rettigheter, vil kunne virke negativt på mottakelsen og behandlingen flyktingene får i deres nærområder, og for oppslutningen om

flyktningkonvensjonen. Hvis vi ønsker at landene i flyktingenes nærrområder skal bære ansvaret og byrden med å ta imot og beskytte flyktinger, må også vi vise at vi er villige til å respektere de samme forpliktelsene. Flyktningkonvensjonen utgjør også et viktig normativt grunnlag for UNHCRs arbeid i felt. Endringer i flyktningkonvensjonen vil kunne undergrave UNHCRs innsats i nærrområdene, noe som vil kunne svekke beskyttelsestilbudet der og medføre økt sannsynlighet for sekundærbevegelser til Europa.

Både EMK og flyktningkonvensjonen ble vedtatt i en etterkrigstid hvor statene så verdien av å styrke vernet om individets menneskerettigheter, gi beskyttelse mot forfølgelse og hegne om felles grunnleggende verdier. Med et rekordstort antall fordrevne mennesker i verden og indre uroligheter og konflikter i flere land, inkludert i Europa, er disse konvensjonenes formål og materielle bestemmelser like aktuelle og relevante som før. Et eventuelt initiativ til å reforhandle EMK, flyktningkonvensjonen eller øvrige menneskerettighetskonvensjoner med det siktemål å redusere individets rettigheter, vil svekke det institusjonelle og folkerettslige rammeverket som søker å forebygge og avhjelpe overgrep, ustabilitet, konflikt og flukt. Det vil kunne ha betydelige negative konsekvenser langt utenfor vårt eget lands grenser. Et slikt initiativ fra Norge vil som nevnt også være et klart brudd med tradisjonell norsk utenrikspolitikk.

Både EMK og flyktningkonvensjonen har riktignok vært gjenstand for materielle endringer. For begge gjelder imidlertid at endringene har medført en styrking av vernet som følger av konvensjonene. 1967-protokollen til flyktningkonvensjonen opphevet den tidsmessige begrensningen i konvensjonens artikkel 1. Det er i dag flere land som ønsker å utvide flyktningdefinisjonen slik at også klimafordrevne og andre sårbare grupper omfattes av flyktningkonvensjonens vern. Norges posisjon har vært at flyktningdefinisjonen må beholdes som den er for å sikre konvensjonens effektivitet og legitimitet. Det er heller ikke i et slikt perspektiv formålstjenlig for Norge å ta initiativ til reforhandling av flyktningkonvensjonen.

EMKs rettighetskatalog er blitt utvidet flere ganger, bl.a. med rett til frie valg, forbud mot dødsstraff i freds- og krigstid og forbud mot kollektiv utvisning av utlendinger. Norge har støttet opp om dette arbeidet. I tillegg til de materielle endringene har statene bl.a. vedtatt endringer i EMK for å fremme EMDs subsidiære rolle, samt viktigheten av å respektere statenes skjønnsmargin, jf. EMK protokoll 15. EMK protokoll 15 har ikke trådt i kraft, men vedtakelsen av teksten er et

styringssignal til EMD som korresponderer godt med norske interesser knyttet til ivaretagelse av statenes handlingsrom. Norge bør derfor være en pådriver for ikrafttredelse av EMK protokoll 15.

Norge har tradisjonelt arbeidet internasjonalt for å sikre respekt for, og styrke, den internasjonale rettsordenen og folkeretten. Som liten stat har vi begrenset med virkemidler til å fremme egne interesser, sammenlignet med større stater, og vi er tjent med forutsigbare og stabile folkerettslige rammer. Det er derfor i Norges interesse å støtte opp om, og bevare, EMK, flyktningkonvensjonen og de øvrige menneskerettighetskonvensjonene, og se hen til hvordan de kan brukes som felles referanseramme for å løse grenseoverskridende utfordringer knyttet til flukt og migrasjon.

Hvis man fra norsk side ønsker å endre rettstilstanden på enkelte punkter, fremstår det som mer hensiktsmessig å anvende – eventuelt utfordre – det handlingsrommet som foreligger, gjennom statspraksis. Videre kan individualsaker for konvensjonsorganene, hvor Norge opptrer som part eller tredjepart, benyttes til å fremme norske synspunkter på de konkrete folkerettslige forpliktelsene. Tilsvarende vil innspill til konvensjonsorganenes generelle kommentarer og målrettet arbeid i forbindelse med resolusjoner etc. som gjelder de aktuelle konvensjonene, kunne bidra til å påvirke rettsutviklingen.

Når det gjelder det mer overordnede spørsmålet om utvikling av regionale og globale systemer for å håndtere flukt og migrasjon, ligger ikke løsningen nødvendigvis i endring av spesifikke konvensjoner. Håndteringen av flukt og migrasjon krever bredt politisk samarbeid med andre land, både bilateralt og multilateralt, slik vi ser bl.a. i EU og FN. Norske interesser og initiativ bør derfor innpasses i pågående prosesser. Det er naturlig å ha kontakt med likesinnede land i arbeidet med utvikling av posisjoner og for å oppnå resultater i de brede prosessene.

## Konklusjoner

- 1. Statene har et betydelig folkerettslig handlingsrom når det gjelder valg av virkemidler og tiltak for å håndtere flukt og migrasjon.**
- 2. Regjeringen bør ikke på nåværende tidspunkt ta initiativ til reforhandling eller en internasjonal gjennomgang av EMK, flyktningkonvensjonen eller andre sentrale konvensjoner av relevans for flukt og migrasjon.**

3. **Norske interesser og initiativ bør innpasses i de pågående brede internasjonale prosessene i EU og FN. Andre bilaterale eller multilaterale initiativ vurderes fortløpende i lys av de til enhver tid gjeldende norske posisjoner. Det er naturlig å ha kontakt med likesinnede land i arbeidet med utvikling av posisjoner og for å oppnå resultater i de brede prosessene.**
4. **Norsk syn på våre folkerettslige forpliktelser bør fremmes bl.a. gjennom statspraksis, partsinnlegg i individklagesaker, innspill til generelle kommentarer fra konvensjonsorganene og målrettet arbeid i forbindelse med erklæringer og resolusjoner i internasjonale sammenhenger.**

## 8.2 Påvirkningsarbeid

Flere av disse pågående prosessene er nevnt i denne gjennomgangen under de ulike tematiske spørsmålene som behandles. I tillegg representerer JD og UD Norge i en rekke internasjonale fora som drøfter spørsmål på feltet. Dette arbeidet bygger i stor grad på flyktningkonvensjonen. UNHCR er en viktig partner, både når det gjelder den normative utviklingen og den humanitære innsatsen.

Det er også relevante bestemmelser i andre sentrale FN-konvensjoner, og deres overvåkningsorganer medvirker også til å utforme statenes folkerettslige handlingsrom innen migrasjons- og flyktningfeltet gjennom individklagesaker og generelle kommentarer. Sentrale konvensjoner er bl.a. SP, ØSK, barnekonvensjonen og TK. Også andre FN-konvensjoner vil kunne ha bestemmelser av relevans. UD og relevante fagdepartement jobber opp mot disse konvensjonsorganene.

I Europarådet har Styringskomiteen for menneskerettigheter (CDDH) under Ministerkomiteen et særlig ansvar for spørsmål knyttet til utvikling og fremme av menneskerettene i Europa, gjennomføringen av EMK nasjonalt og Europarådets egne overvåkningsmekanismer. CDDH har etablert en egen undergruppe, CDDH-MIG, for å ivareta konkrete migrasjonsrelaterte spørsmål. Det er også andre migrasjonsrelaterte prosesser innenfor Europarådet.

Norge deltar aktivt innenfor rammen av disse og andre internasjonale fora, for å fremme norske interesser og mål knyttet til flukt og migrasjon, herunder å søke å unngå at nye fortolkninger og anbefalinger vedrørende flyktningkonvensjonen

og andre menneskerettighetskonvensjoner innskrenker statenes handlingsrom. Norge bør videre arbeide for at flere land gjennomfører allerede etablerte internasjonale forpliktelser på feltet.

I forlengelsen av Norges Schengen- og Dublin-tilknytning deltar Norge i diskusjonene om og kan delta i gjennomføringen av samarbeidsavtaler mellom EU og tredjeland med sikte på migrasjonskontroll.

Norge deltar også i uformelle fora for drøfting av asylrelaterte spørsmål blant likesinnede land i IGC (International Consultations on Migration, Asylum and Refugees, som har 15 deltakerland i Vest-Europa, Nord-Amerika og Oceania) og blant nordiske land i NSHF (Nordisk samrådsgruppe på høyt nivå for flyktningsspørsmål). Norge overtok formannskapet i IGC ved årsskifte og vil beholde det i et halvannet år.

## Konklusjoner

1. **Norge bør søke å påvirke tolkingen av våre internasjonale forpliktelser i aktuelle fora, og bl.a. med respekt for konvensjonsorganenes rolle og uavhengighet, med det formål at statenes handlingsrom under konvensjonene ivaretas.**
2. **Norge bør arbeide for at flere land gjennomfører allerede etablerte internasjonale forpliktelser på feltet, herunder flyktningkonvensjonen og plikten til å ta tilbake egne borgere.**

## 9. Oppsummering konklusjoner

Det er bred enighet både i Norge og globalt, om at flyktningkonvensjonens grunnprinsipper om beskyttelse fra forfølgelse ligger fast. Det samme gjelder de grunnleggende menneskerettighetene, slik de er nedfelt i internasjonale konvensjoner og i Grunnloven. Statenes tiltak for å håndtere flukt- og migrasjon må være i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene.

Departementene har i dette notatet bl.a. gått igjennom Norges handlingsrom innenfor relevante internasjonale konvensjoner om flukt og migrasjon i lys av tenkte tiltak og ordninger for fremtidig håndtering av flukt og migrasjon. Vi har også pekt på pågående prosesser og arbeid som gjøres på feltet i tillegg til mulige initiativ som kan tas.

I det følgende presenteres notatets forutgående konklusjonspunkter sortert etter folkerettslig handlingsrom og mulige internasjonale tiltak, tiltak som knytter seg til tredjeland utenfor

Europa, tiltak som knytter seg særlig til europeiske land og tiltak som knytter seg særlig til Norge.

### 9.1 Folkerettslig handlingsrom og mulige internasjonale tiltak

- Statene har et betydelig folkerettslig handlingsrom når det gjelder valg av virkemidler og tiltak for å håndtere flukt og migrasjon.
- Regjeringen bør ikke på nåværende tidspunkt ta initiativ til reforhandling eller en internasjonal gjennomgang av EMK, flyktningskonvensjonen eller andre sentrale konvensjoner av relevans for flukt og migrasjon.
  - Det er ikke aktuelt med initiativ fra norsk side for å endre innholdet i vernet mot utsendelse som følger av EMK artikkel 2 og 3 og andre konvensjoner samt folkerettslig sedvanerett.
  - I utgangspunktet bør Norge ikke støtte tolkninger som kan føre til et mer omfattende vern etter EMK artikkel 2 eller 3 enn det som allerede er fastslått gjennom EMDs praksis.
  - De vesentligste folkerettslige skrankene for utvisning er EMK artikkel 8 og barnekonvensjonen artikkel 3 (i tillegg til non-refoulement prinsippet). Det ligger ikke til rette for særskilte norske initiativ for justering i disse bestemmelsene eller EMDs praksis.
- Løsninger på migrasjonskrisen må søkes i samarbeid med andre land.
- Norske interesser og initiativ bør innpasses i de pågående brede internasjonale prosessene i EU og FN. Andre bilaterale eller multilaterale initiativ vurderes fortløpende i lys av de til enhver tid gjeldende norske posisjoner. Det er naturlig å ha kontakt med likesinnede land i arbeidet med utvikling av posisjoner og for å oppnå resultater i de brede prosessene.
- Norsk syn på våre folkerettslige forpliktelser bør fremmes bl.a. gjennom statspraksis, part-sinnlegg i individklagesaker, innspill til generelle kommentarer fra konvensjonsorganene og målrettet arbeid i forbindelse med erklæringer og resolusjoner i internasjonale sammenhenger.
- Norge bør søke å påvirke tolkingen av våre internasjonale forpliktelser i aktuelle fora, og bl.a. med respekt for konvensjonsorganenes rolle og uavhengighet, med det formål at statenes handlingsrom under konvensjonene ivaretas.
- Norge bør arbeide for at flere land gjennomfører allerede etablerte internasjonale forpliktelser på feltet, herunder flyktningskonvensjonen og plikten til å ta tilbake egne borgere.
- Det folkerettslige rammeverket gir Norge et betydelig handlingsrom til å returnere utlendinger uten lovlig oppholdsgrunnlag, herunder utlendinger som har fått avslag på sin søknad om asyl, til deres opprinnelsesland.
- Det tas ikke norsk initiativ til konvensjonsfesting av tilbaketakelsesplikten, men vi vil vurdere dette nærmere dersom et slikt initiativ skulle oppstå.
- Norge bør bidra til å utvikle og befeste tilbaketakelsesplikten som en folkerettslig forpliktelse, bl.a. ved å inkludere henvisninger til plikten i resolusjoner og erklæringer fra internasjonale organisasjoner og møter.
- Norge bør fortsette arbeidet med returavtaler som underbygger at det foreligger en folkerettslig plikt til å ta tilbake egne borgere, og som regulerer den praktiske gjennomføringen av returer og operasjonaliserer tilbaketakelsesplikten.
- Selv om tilbaketakelsesplikten fastslås tydeligere i multilaterale erklæringer og i bilaterale avtaler, bør Norge i større grad være forberedt på å måtte bruke insentiver for å sikre et effektivt retursamarbeid. Samarbeid om retur bør kobles til andre bilaterale avtaler, og prinsippet om at land som mottar norsk utviklingsbistand skal samarbeide om retur, skal respekteres. Positive insitamenter bidrar ofte til å skape godt samarbeidsklima.
- Norsk humanitær bistand i flyktnings nær-områder skal støtte opp om tiltak som bidrar til å dekke grunnleggende humanitære behov. I tillegg til store humanitære bidrag for å sikre beskyttelse av mennesker på flukt, vil Norge i utviklingspolitikken prioritere å styrke mottaker- og transitlands evne til å håndtere masse-migrasjon, herunder bl.a. å styrke grensekontroll, mottaksapparat og utlendingsforvaltning (jf. Meld. St. 24 (2016–2017)). Dette kan også bidra til å motvirke flukt og sekundærbevegelser.
- Det er folkerettslig adgang til å benytte gjenbo-setting, og dette er en ordning som bidrar til kontrollert og regulert ankomst av personer med beskyttelsesbehov.
- Norge bør bidra til at flere land deltar i gjenbo-setting, for å avhjelpe situasjonen i nærområdene og for å sikre beskyttelse til dem som ikke får tilstrekkelig beskyttelse i nærområdene.

- Norge bør anvende gjenbosetting strategisk i samarbeid med andre land, herunder EU, bl.a. for å løse fastlåste flyktningssituasjoner og i lys av eventuelle nye rammeverk (jf. arbeidet med Comprehensive Refugee Reponse Framework (CRRF)).
- Norge bør informere om og promotere internasjonalt den norske hurtigprosedyren da vi har en interesse i at flere land benytter tilsvarende prosedyre for å forebygge åpenbart grunnløse asylsøknader.

### 9.2 Tiltak som knytter seg til tredjeland utenfor Europa

- Norsk holdning bør være at asylsøkere bør søke beskyttelse i det første trygge landet de kommer til.
- Stater har i utgangspunktet frihet til å inngå avtaler med tredjeland om å avskjære forsøk på irregulære grensepasseringer og å drive søk- og redningsoperasjoner.
  - Gjennomføringen av slike avtaler må være i samsvar med de av statenes folkerettslige forpliktelser som kommer til anvendelse.
  - Det bør i eventuelle samarbeidsavtaler søkes lagt inn klausuler og operasjonelle sikkerhetsgarantier for å bidra til å forhindre at avtalemotparten begår folkerettsbrudd og for å bidra til å forhindre mulig medansvar for de europeiske statene.
- Det er grunn til å anta at aktiv støtte til tredjeland i form av finansielle midler, materiell og kapasitetsbygging i utgangspunktet ikke vil komme inn under anvendelsesområdet til flyktningkonvensjonen eller EMK.
- Eventuelle returer til trygge tredjeland må foretas i tråd med EMK artikkel 3 og de vilkår som er utledet av bestemmelsen.
- En eventuell praksis med å nekte realitetsbehandling og sende asylsøkere til trygge land utenfor Europa som asylsøkerne *ikke* har reist gjennom, forutsetter tilstrekkelig landinformasjon om det aktuelle tredjelandet for at en uttransportering dit kan anses å være trygg og ikke gi risiko for behandling i strid med prinsippet om non-refoulement. En praksis av denne art vil også forutsette endringer i norsk lov. Det krever også at et tredjeland sier seg villig til å inngå en slik avtale.
- Det er mulig, men må anses lite ønskelig og lite realistisk å etablere sentre for felles europeisk asylsaksbehandling utenfor Europa. Det vises bl.a. til følgende:
  - Både flyktningkonvensjonen og EMK vil komme til anvendelse.
  - Det [kan ligge] i en slik ordning at de som fyller vilkårene for beskyttelse vil få opphold i Europa.
  - Dersom det skal åpnes for at alle som kommer til leirene utenfor Europa skal kunne fremme søknad der, vil antallet søkere kunne bli langt høyere enn de europeiske landene kan klare å forholde seg til.
  - Dersom standarden i leirene skal tilfredsstillende et europeisk nivå, vil også mange uten reelt beskyttelsesbehov kunne ønske å oppsøke leirene.
  - Det er svært lite sannsynlig at man vil få til en avtale med et tredjeland som vil være villig til å operere som transitland, særlig fordi det etter hvert vil være klare utfordringer med dem som får avslag på søknadene og blir værende.
  - Dersom man transporterer alle som søker asyl i Europa til leire utenfor Europa kan dette føre til at flere unnlater å søke asyl og heller lever i skjul.
  - Det er i utgangspunktet et folkerettslig handlingsrom til å inngå avtaler med et trygt tredjeland om å ta imot og overta ansvaret for personer som er anerkjent som flyktninger i Norge eller Europa.
  - Dersom realistiske initiativ til avtaler med et trygt tredjeland om å ta imot og overta ansvaret for personer som er anerkjent som flyktninger i Norge eller Europa, skulle oppstå, vil dette i utgangspunktet kunne være positivt for Norge, forutsatt at flyktningene kan sikres beskyttelse og akseptable levekår.

### 9.3 Tiltak som knytter seg særlig til europeiske land

- Det må legges til grunn at i hvert fall følgende vilkår må være oppfylt for at europeiske land selv skal kunne hindre migranter i å komme på irregulær måte inn i europeisk territorium ved å avskjære båtene deres i internasjonalt farvann og føre dem tilbake til et tredjeland:
  - Det må ikke foreligge reell risiko for at migrantene blir utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i det aktuelle tredjelandet, eller risiko for å bli sendt videre til et område der de risikerer å bli utsatt for slik behandling.
  - Det må i utgangspunktet foreligge en form for identifikasjonsprosedyre og en reell

mulighet for den enkelte migrant til å motsette seg retur og få sin individuelle situasjon vurdert av personer med tilstrekkelig kompetanse.

- Migrantene må ha mulighet til å klage over avgjørelser om å føre dem tilbake til tredjeland, og det må være mulighet for å få vurdert utsatt iverksettelse i tilfeller hvor det foreligger en rimelig begrunnet påstand om at en retur til tredjelandet vil være i strid med non-refoulement prinsippet.
- En praksis med at europeiske stater avskjærer asylsøkere i internasjonalt farvann og tvangsreturnerer dem til opprinnelseslandet uten grundig individuell vurdering av asylansørens, vil komme i konflikt med non-refoulement prinsippet og forbudet mot kollektiv utvisning, jf. EMK artikkel 3 og EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 4.
- Hvis det eventuelt skulle bli aktuelt for regjeringen å vurdere bidrag til avskjæring i internasjonalt farvann av båter med migranter som ankommer irregulært med påfølgende transport til et tredjeland eller opprinnelsesland, må det trolig vurderes ulike bidrag for å få tredjelandet med på en slik ordning, herunder å bidra med å utvikle ordninger for beskyttelse i det aktuelle landet, økt bistand og økt kvote for gjenbosetting.
- Norge har en interesse i at også EU-landene kan henvise asylsøkere til trygge tredjeland utenfor Europa. Endringer i norsk lovgivning kan synliggjøres overfor EU i arbeidet med endringer i prosedyredirektivet.
- Norge bør stille seg positive til eventuelle avtaler som EU tar initiativ til overfor trygge tredjeland om retur av asylsøkere som har blitt nektet realitetsbehandling, forutsatt at retur kan gjennomføres uten å bryte folkerettslige regler.
- Norge bør vurdere å ha tredjelandsborgerklausuler i tilbaketakingsavtaler og anvende disse i større utstrekning. Retur til trygge transitland kan være et viktig virkemiddel for å motvirke sekundærbevegelser fra trygge områder.
- Norge ser hen til utviklingen av det europeiske regelverket, søker å påvirke utviklingen der vi har mulighet, og vurderer fortløpende harmonisering av det norske regelverket opp mot det europeiske.
- Norge støtter europeiske løsninger innen Dublin-samarbeidet, og er i utgangspunktet positiv til videreutvikling av dagens Dublin-samarbeid.
- Norge er positive til Europakommisjonens forslag til ny Dublin-forordning fra 2016, men

ønsker ingen utvidelser av definisjoner og prosessuelle rettigheter for søkerne. Norge er positiv til en obligatorisk fordelingsnøkkel.

- Det er et folkerettslig handlingsrom for å innføre felles europeisk asylsaksbehandling, supplert med en fordelingsmekanisme.
- Norge bør være positiv til utviklingen av eventuelle pilotprosjekter for felles europeisk saksbehandling, og vil vurdere å være med og søke å påvirke utformingen av en slik løsning. En slik ordning kan bidra til å kontrollere migrasjonen, få en mer rettferdig fordeling av flyktninger og migranter, motvirke sekundærbevegelser, være ressursbesparende og dermed begrense ankomstene av personer uten beskyttelsesbehov eller annet lovlig opphold.
- Dersom det skulle bli aktuelt for Norge å ta del i en eventuell fremtidig felles europeisk asylsaksbehandling, vil en innføring av dette antakelig kreve ytterligere harmonisering eller felles regelverk med EU og mulig overføring av beslutningskompetanse til EU.

#### 9.4 Tiltak som knytter seg særlig til Norge

- Innenfor rammen av folkeretten er det lite potensiale for å fremme forslag til innstramninger i vilkårene for beskyttelse. Når det gjelder bestemmelsen om opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, er det mest praktiske at JD gir eventuelle føringer om innstramninger gjennom instruks til UDI og UNE.
- Det er et folkerettslig handlingsrom til å operere med midlertidige tillatelser som forutsetter retur til opprinnelseslandet når dette blir trygt. Det er herunder folkerettslig adgang til å øke dagens botidskrav på 3 år for permanent oppholdstillatelse.
- Norge har benyttet det folkerettslige handlingsrommet til å stramme vesentlig inn praksis vedrørende tilbakekall av flyktningsstatus og oppholdstillatelse (instruks GI-14/2016). Det kan være god grunn til å samle erfaring med dette før man eventuelt utreder muligheten for ytterligere innstramninger.
- Mens EU-landene opererer med to beskyttelseskategorier; «flyktningsstatus» og «subsidiær beskyttelse», gir Norge flyktningsstatus til begge kategorier. Norsk rett kan tilpasses lovgivningen i EU, men et forslag om dette i Innstramninger II, fikk ikke flertall i Stortinget i 2016.
- Norge bør videreføre den midlertidige regelendringen som ble vedtatt i utlendingsloven § 32 (internasjonalt samarbeid mv. om behand-

- ling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner) i 2015.
- Norge har en lovbestemmelse som gir Kongen i statsråd fullmakt til å iverksette en krisemekanisme for bortvisning av asylsøkere på grensen til nordisk nabostat. Det anses ikke nødvendig med ytterligere norske initiativer på dette punkt.
  - Det er folkerettslig adgang til å innføre større begrensninger for familieinnvandring enn det som Norge praktiserer i dag.
  - (...)
  - Det er mulig å åpne for andre lovlige oppholdsgrunnlag for flyktninger utover beskyttelse. Den eksisterende gjenbosettingskvoteordningen ansees imidlertid som den mest hensiktsmessige måten å tilrettelegge for lovlig innreise for flyktninger. Den innebærer at beskyttelsesbehovet er vurdert og at man har mulighet til å foreta nødvendige kontroller før ankomst til Norge.
  - Det er i utgangspunktet ikke aktuelt med liberalisering av regelverk eller praksis når det gjelder bruk av humanitære visum, familieinnvandring, arbeidsinnvandring, studentopphold mv. i en flyktningpolitisk sammenheng. Slike tiltak vil kunne føre til økt, snarere enn redusert migrasjonspress.
  - JD utreder muligheten for å senke terskelen for utvisning (...).
  - JD utreder muligheten for utvisning av utlendinger som har begått handlinger som er, eller kunne ha blitt, omfattet av grunnene for utelukkelse fra flyktningstatus, herunder muligheten for å fatte vedtak om utvisning i slike tilfeller selv om vedtaket ikke kan iverksettes på det aktuelle tidspunktet som følge av det absolutte vernet mot retur.
  - Norge har oppdaterte regler og detaljerte rutiner for håndtering av saker som gjelder grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn. Det arbeides også med utvikling av regelverket på enkelte punkter.
  - Det er et betydelig folkerettslig handlingsrom ved gjennomføringen av de prosessuelle forpliktelsene knyttet til asyl og returvern. Det følger imidlertid relevante skranker av nasjonale forvaltningsrettslige regler.
  - JD vil følge nøye med på endringer i EUs prosedyredirektiv, for å fange opp ev. innstramminger. Ut over dette, og med mindre presisert, anses det ikke per nå å være grunn til å utrede vesentlige nye endringer i norsk lovverk.
  - Når endelige endringer til gjeldende prosedyredirektiv foreligger, vil JD vurdere henleggelsesbestemmelsen, hvorvidt det vil effektivisere den norske saksbehandlingen og om det er ønskelig å innføre en liknende bestemmelse.
  - Norge har visse internasjonale forpliktelser til å tilby fritt rettsråd i de ulike typene saker, men samtidig et visst handlingsrom mht. utforming og omfang.
  - JD vil vurdere om det er rom for andre innstramminger i reglene om fritt rettsråd enn dem som har vært forelagt etatene og som etatene har frarådet.
  - JD vurderer om det er aktuelt å utrede muligheten for ytterligere unntak i nasjonal rett fra retten til utsatt iverksettelse i tilfeller hvor det både virker rimelig og Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å gi utsatt iverksettelse.
  - Norge har et betydelig folkerettslig handlingsrom hva gjelder organisering av asylsaksbehandlingen, f.eks. gjennom en hurtigprosedyre for åpenbart grunnløse asylsøknader, så lenge asylsøkerens rettssikkerhet er ivaretatt på en forsvarlig måte.
  - JD vurderer oppfølging av utredningene i NOU 2010:12 og NOU 2017:8 vedrørende saksbehandlingen i UNE.
  - JD vurderer å videreføre instruksjonsadgangen overfor UNE.
  - Utlendingsloven ble 4. april 2014 endret for å effektivisere saksbehandlingen og redusere antall omgjøringsanmodninger, jf. de nærmere vurderingene som ble gjort i Prop. 180 L (2012–2013). Det er ikke funnet rom for å foreslå ytterligere endringer i regelverket knyttet til omgjøringsanmodninger som vil føre til mer effektiv saksbehandling.
  - Norge har et betydelig folkerettslig handlingsrom på mottaksområdet, og regulering av innkvartering og mottaksforhold er i all hovedsak et spørsmål om nasjonalt politikkvalg, så lenge det oppfyller minimumsstandarder etter våre folkerettslige forpliktelser. Det norske mottakssystemet må anses å ligge godt innenfor det som kreves i henhold til disse forpliktelsene.
  - Asylsøkere er i dag ikke pålagt å bo på asylmottak. Verken flyktningkonvensjonen eller EMK kan anses til hinder for et eventuelt slikt pålegg, men siden mange i dag bor privat, ville det trolig medføre omfattende økonomiske og administrative konsekvenser med en endret ordning. JD har planlagt en nærmere utredning av spørsmålet i 2017/2018.
  - Norges holdning bør være at EMK ikke er til hinder for kortvarig internering, heller ikke av barnefamilier, i den innledende asylsøkerfasen, jf. Prop. 126 L (2016–2017).

- Norge bør fastholde overfor Europakommisjonen at det ikke kan stilles et absolutt krav etter returdirektivet om unndragelsesfare for internering av utlendinger med ulovlig opphold. Også
- hensynet til en kontrollert og rask prosess for utsendelse av personer uten lovlig opphold og hensynet til offentlig orden og sikkerhet mv., må kunne tillegges avgjørende betydning.»

## Kap. 490 Utlendingsdirektoratet

		(i 1 000 kr)		
Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	1 175 809	992 010	1 028 196
21	Spesielle driftsutgifter, asylmottak	1 805 122	1 019 623	520 513
22	Spesielle driftsutgifter, tolk og oversettelse	17 651	31 876	14 896
23	Spesielle driftsutgifter, kunnskapsutvikling, <i>kan overføres</i>	4 822	4 406	4 511
30	Ombygginger, ankomstsenter for asylregistrering og mottak, <i>kan overføres</i>			64 827
45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i>	35 532	117 170	53 201
60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	252 532	208 053	138 354
70	Stønader til beboere i asylmottak	312 433	147 739	74 278
71	Tilskudd til aktivitetstilbud for barn i asylmottak, og veiledning for au pairer	31 673	29 415	14 113
72	Internasjonalt migrasjonsarbeid, og assistert retur og reintegrering i hjemlandet, <i>overslagsbevilgning</i>	74 614	103 847	78 469
73	Beskyttelse til flyktninger utenfor Norge mv., støttetiltak, <i>kan nyttes under kap. 291 post 60</i>	20 997	14 849	11 917
75	Reiseutgifter for flyktninger til og fra utlandet, <i>kan overføres</i>	13 631	11 194	11 337
Sum kap. 0490		3 744 816	2 680 182	2 014 612

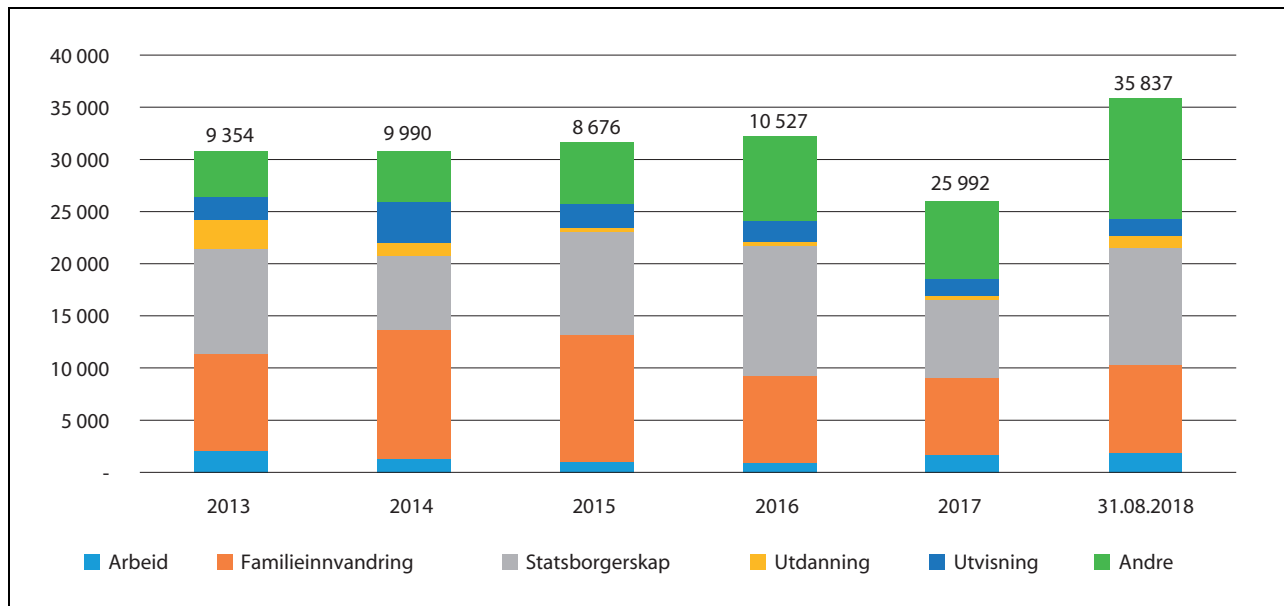
### Post 01 Driftsutgifter

Løyvinga på posten skal dekke utgifter til drift av Utlendingsdirektoratet (UDI). Per 31. august 2018 var bemanninga i UDI på 872 årsverk.

### Saksbehandling opphaldssaker

I figuren under ser ein utviklinga i ubehandla saker for ulike typar opphaldssaker. Sjå pkt. 3.1.1 for omtale av søknader om vern. UDI reduserte talet på ubehandla opphaldssaker med 23 pst. frå utgangen av 2016 til utgangen av 2017. Totalt behandla UDI 103 000 opphaldssaker i 2017 mot om lag 91 000 i 2016.





Figur 2.40 Utvikling i talet på ubehandla saker for ulike typar opphaldssaker<sup>1</sup> 2013–2017

<sup>1</sup> Inkluderer ikkje tilbakekallssaker, sjå omtale av tilbakekallssaker under pkt. 3.1.1 og pkt. 3.3.1.  
Kjelde: UDI

Det er ein nedgang i ubehandla saker for alle typar med unntak av arbeidssaker. Årsaka til dette er at det kom inn 12 500 fleire søknader om arbeidsløyve enn forventa. Det har vore ein auke i talet på ubehandla saker i 2018 og per 31. august har UDI 40 131 ubehandla opphaldssaker. På grunn av den sterke auken i talet på asylsøkarar til Noreg i 2015 vart saksbehandlingskapasiteten i UDI auka i 2016. Delar av den auka bemanninga vart vidareførte i 2017 for å byggje ned mengda ubehandla asyl- og opphaldssaker, men i 2018 har UDI nedbemanna og flytta tilsette til andre oppgåver. Dette har teke mykje kapasitet i organisasjonen. Opplæring av tilsette i nye saker og porteføljar har også kravd kapasitet og gjort at færre saker enn planlagt har blitt behandla.

#### Løyvingsforslag 2019

Regjeringa foreslår å auke løyvinga på posten med 4,1 mill. kroner for å styrke arbeidet med å kalle tilbake opphaldsløyve som er gitt på feil grunnlag, og til å utvide bruken av DNA-testing i familiesaker, sjå òg omtale under pkt. 3.3, kap. 440, post 01 og Prop. 1 S (2018–2019) for Utanriksdepartementet.

Det blir foreslått å løyve 11,3 mill. kroner til å auke kvoten for overføringsflyktningar til 3 000 plassar, sjå også omtale under kap. 490, post 73 og post 75, kap. 440, post 01, kap. 444, post 01 og

pkt. 3.1.3 og Prop. 1 S (2018–2019) for Kunnskapsdepartementet. Ved eventuelt mottak av asylsøkarar for å fordele ansvar mellom EU/Schengenland skal dette takast innanfor talet på kvoteflyktningar.

Løyvinga blir foreslått auka med 1,2 mill. kroner som følgje av forventa auke i kontingenten til European Asylum Support Office (EASO).

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 5,0 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma for statlege verksemder. Vidare blir det foreslått å nedjustere løyvinga med 10 mill. kroner knytt til overkompensasjon av pensjonsutgifter, jf. pensjonsreforma, som er omtalt i samband med revidert nasjonalbudsjett for 2018. Som følgje av at politiet skal etablere JustisCert (jusissektoren sitt respsjonsmiljø for å førebyggje og koordinere handteringa av alvorlege IKT-hendingar), er det foreslått å redusere løyvinga med 0,3 mill. kroner mot ein tilsvarende auke under kap. 440, post 01.

Delar av utgiftene på kap. 490, post 01, blir rapporterte som ODA-godkjende utgifter og blir førte som inntekter på kap. 3490, post 01 og 04, jf. nærmare omtale under kap. 3490, post 01 og 04. Løyvinga på kap. 490, post 01 kan bli overskriden mot tilsvarende meirinntekter på kap. 3490, post 05.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 1 028,2 mill. kroner.

### Post 21 Spesielle driftsutgifter, asylmottak

Løyvinga på posten skal dekke utgifter staten har til drift av statlege mottak for asylsøkarar. Personar som har søkt om vern i Noreg, får tilbod om innkvartering fram til dei blir busette eller returnerte til heimlandet. Nykomne asylsøkarar får tilbod om plass i eit transittmottak etter at dei har registrert asylsøknaden, og deretter plass i ordinære mottak. Dei ordinære mottaka skal vere ein mest mogleg normal plass å bu for personar i ein unormal livssituasjon. Mottaka skal vareta tryggleiken og sikkerheita til bebuarane, og dei skal leggje særleg vekt på rettane og behova til barn og unge.

Forutan losji skal tilbodet om innkvartering omfatte visse sosial- og omsorgstenester, bl.a. nødvendige sosiale tenester som mat, klede, transport mv. og omsorgstenester for bebuarar med særskilde behov. Løyvinga dekkjer kontraktsfesta utgifter til driftsoperatørar for asylmottak, nødvendig helsehjelp til nykomne asylsøkarar, utgifter knytte til flytting av bebuarar mellom og ut av mottak i samband med busetjing, utgifter til opplæringstiltak for mottakstilsette, utgifter til returframmande tiltak for bebuarar i mottak, utgifter til informasjon til bebuarar, inkludert utarbeiding av informasjonsmateriell, utgifter til samtalar når asylsøkarar kjem til Noreg, i tillegg til andre utgifter til aktivitetar i mottaka, inkludert dagtilbod for barn i mottak. Vidare dekkjer posten utgifter til bl.a. særskilde tiltak som vakthald, tilrettelegging av buforhold og plassering utanfor mottak for personar med særskilde behov, aldersundersøkingar av asylsøkarar som oppgir å vere einslege mindreårige, reise og kost for asylsøkarar i samband med asylintervju og transport for asylsøkarar til og frå norskopplæring. I tillegg kan posten nyttast til utgifter i samband med drift og vedlikehald av mottak som UDI disponerer, og andre utgifter som er direkte relaterte til dei enkelte mottaka. Posten dekkjer innføring og drift av ordning med betalingskort med begrensa moglegheit for kontantuttak, sjå nærmare omtale under post 70.

Mottakstilbodet er differensiert etter behova til utlendingsforvaltninga og bebuarane. Regjeringa ønskjer å bruke mottakssystemet til å fremme integrering for personar som har fått opphaldsløyve, og til å stimulere til retur for personar med utreiseplikt. Regjeringa har derfor etablert integreringsmottak med det formål å leggje til rette for raskare arbeids- og samfunnsdeltaking for nykomne innvandrarakar med fluktbakgrunn. Ordninga med integreringsmottak blir følgjeva-

luert, og evalueringsrapporten skal vere ferdig i 2019. Eitt av integreringsmottaka vart avvikla 1. april 2018. Bakgrunnen for dette var låge tal på asylsøkarar til Noreg og overkapasitet på integreringsmottaka, jf. omtalen i revidert nasjonalbudsjett for 2018. Denne posten dekkjer utgifter til drift av integreringsmottak og koordinatorstillingar i samband med integreringsmottak. Sjå nærmare omtale av integreringsmottak i Prop. 1 S (2018–2019) for Kunnskapsdepartementet.

Posten omfattar òg midlar til drift og vidareutvikling av Ankomstsenter Østfold, sjå nærmare omtale av senteret under pkt. 3.1.3. Det er lagt til grunn at dette reduserer behovet for transittkapasitet. Investeringsbehovet er lågare i 2019 og på denne bakgrunn blir det foreslått å redusere løyvinga med 36,9 mill. kroner. Det blir foreslått ein særskild investeringspost knytt til ombygginga av senteret, jf. omtalen under kap. 490, (ny) post 30. Det blir derfor foreslått å redusere løyvinga under kap. 490, post 21 med 64,8 mill. kroner mot tilsvarende auke i løyvinga under kap. 490, (ny) post 30, jf. omtale under pkt. 3.1.3, og kap. 490, post 30.

Behovet for løyving på posten avheng av kor mange bebuarar det er i mottak. Behovet for innkvartering blir bestemt av talet på asylsøkarar og kor lenge asylsøkarane blir buande i mottaka. Gjennomsnittleg belegg i 2017 i ordinære mottak, inkludert ordinære mottak, transittmottak, tilrettelagde plassar og integreringsmottak, var 8 038. Mottak for einslege mindreårige hadde i 2017 eit gjennomsnittleg belegg på 857 bebuarar. Ved utgangen av 2017 var det 4 transittmottak, 31 ordinære mottak i drift og 5 integreringsmottak. I tillegg var det 2 transittmottak for einslege mindreårige og 15 ordinære mottak for einslege mindreårige.

Løyvingsforslaget for 2019 er basert på ein prognose på 3 000 asylsøkarar i 2019 og eit anslag om gjennomsnittleg belegg i mottak på i underkant av 2 560 personar, derav om lag 84 personar i mottak for einslege mindreårige mellom 15 og 18 år. Som følgje av færre bebuarar i mottak blir det foreslått å redusere løyvinga med 407,5 mill. kroner samanlikna med saldert budsjett 2018. Dette inneber at løyvinga til barnefaglig kompetanse i mottak for einslege mindreårige, dialoggrupper mot vold og returarbeid blir tilpassa talet på bebuarar.

UDI vil vurdere prognosen basert på faktiske tal for nykomne asylsøkarar gjennom året og eventuell ny informasjon som vil tilseie ei endring i prognosen. Basert på dette vil UDI òg vurdere behov for endringar i mottakskapasitet. Faktisk kapasitet gjennom året kan derfor fråvike talet på

plassar som ein prognose på 3 000 asylsøkarar ville tilseie. Sjå òg forslag til romertallsvedtak om fullmakt om mellombels drift av asylmottak.

Regjeringa foreslår å innføre basiskapasitet for mottaksplassar frå 2019, jf. omtalen under pkt. 3.1.3. Det inneber at det blir planlagt for å oppretthalde eit minimumstal på mottaksplassar, sjølv om det faktiske talet på bebuarar i mottak skulle tilseie færre plassar. Dette vil sikre eit minimumsnivå på mottakskapasiteten, slik at forvaltninga er betre rusta til å handtere raske aukar i talet på asylsøkarar. For 2019 blir det planlagt for ein basiskapasitet på 2 850 mottaksplassar. Dette vil ikkje gi nokon auka utgifter over statsbudsjettet i 2019, gitt dei gjeldande prognosane for talet på bebuarar i mottak. Det inneber likevel ein risiko for at eventuelle innsparingar knytte til mottakskapasitet kan bli lågare dersom tilkomsttala til Noreg blir reduserte. Dette vil skje dersom faktisk tilkomsttar i 2019 tilseier eit lågare behov for mottaksplassar enn basiskapasiteten på 2 850 plassar.

Det blir vidare foreslått å redusere løyvinga på kap. 490, post 21 med 3,3 mill. kroner mot ein tilsvarende auke på kap. 490, post 60 på til å dekke utgiftene vertskommunar har i tilknytning til særskilde bu- og omsorgsløysingar for asylsøkarar. Vidare blir det foreslått å redusere løyvinga på posten med 0,5 mill. kroner mot ein tilsvarende auke over kap. 490, post 70, for å innføre stønad til reiseutgifter til personar i mottak som ikkje har avklart identitet, for å skaffe ID-dokument.

Løyvinga blir foreslått redusert med 5,1 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma for statlege verksemder.

Delar av utgiftene på kap. 490, post 21 blir førte som ODA-godkjende utgifter og blir førte som inntekter under kap. 3490, post 04, jf. nærmare omtale under kap. 3490, post 04. Det blir foreslått ei løyving på posten på 520,5 mill. kroner.

### **Post 22 Spesielle driftsutgifter, tolk og oversettelse**

Posten skal dekke tolking og omsetjing i kommunikasjonen mellom søkar og UDI i første instans. Løyvinga skal òg dekke kvalitetssikringsarbeid i samband med intervju og omsetjingar. Vidare dekker løyvinga utgifter til nødvendig omsetjing av originaldokument.

Løyvinga blir foreslått redusert med 0,2 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma for statlege verksemder.

Som følgje av lågare prognose for talet på asylsøkarar og at det er berekna at det vil vere behov

for at UDI behandlar eit lågare tal asylsøknader i 2019, blir løyvinga foreslått redusert med 17,5 mill. kroner.

Regjeringa foreslår å auke kvoten for overføringsflyktningar til 3 000 i 2019, jf. omtalen under pkt. 3.1.3 og 490, post 01. Det er lagt til grunn at enkelte av desse overføringsflyktningane skal takast ut frå transittleirar, der det er vanskeleg å finne tilstrekkeleg med tolkar. På bakgrunn av dette blir det foreslått å auke løyvinga med 0,3 mill. kroner for å hente tolkar eller tolke via Skype.

Delar av utgiftene på kap. 490, post 22, kan utgiftsførast som ODA-godkjende utgifter og inntektsførast på kap. 3490, post 07, jf. nærmare omtale under kap. 3490, post 07.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 14,9 mill. kroner.

### **Post 23 Spesielle driftsutgifter, kunnskapsutvikling, kan overføres**

Løyvinga skal brukast til å støtte UDIs oppgåveløysing gjennom kunnskapsutvikling om innvandring.

I 2017 har UDI publisert tre FoU-rapportar:

- Opphold i asylmottak. Konsekvenser for levekår og integrering (Fafo)
- Informasjon om helse, helserettigheter og helsetjenester til beboere i ankomstsenter og transittmottak (Folkehelseinstituttet og NAKMI)
- Evaluering av tilrettelagt avdeling i asylmottak: Et tilbud til asylsøkere med helseproblemer (Fafo)

Det blir foreslått ei løyving på posten på 4,5 mill. kroner.

### **Post 30 Ombygginger, ankomstsenter for asylregistrering og mottak, kan overføres**

Det blir foreslått å opprette ein særskild investeringspost knytt til ombygginga av senteret for asylregistrering og mottak i Østfold, jf. òg revidert nasjonalbudsjett. I saldert budsjett for 2018 vart det gitt løyving under kap. 490, post 21, til å vidareføre drifta ved Ankomstsenter Østfold og til å vidareutvikle senteret med sikte på utvida og permanent drift. Prosjektet er under planlegging og vil kunne vere ferdig innan utgangen av 2019, men framdrifta vil særleg avhenge av kontraktsmessige forhold knytte til leige av bygg og ombyggingarbeidet. Dei samla utgiftene til ombygging og kvalitetsheving av bygningsmassen ved sente-

ret er berekna til 162,7 mill. kroner inkludert prisjustering for 2019. Det blir foreslått at posten får stikkordet «kan overførast».

Det blir foreslått ei løyving på posten på 64,8 mill. kroner.

### **Post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres**

Posten dekker utgifter til bl.a. systemutvikling, implementering og utrulling i tillegg til utstyrskjøp og bruk av interne ressurspersonar i involverte etatar i samband med større investeringar i systemløysingane til utlendingsforvaltninga.

Moderniseringa av IT-systema til UDI, som starta i 2017, er vidareført i 2018. Tiltaka som er slutførte eller starta i 2017, skal bidra til høgare effektivitet og betre kontroll og styring i heile asylkjeda, inkludert mottaksområdet. Moderniseringsprogrammet til UDI leverer i 2018 ny løysing for sjølvregistrering for asylsøkarar og eit nytt asyllogistikksystem for avvikling av asylintervju. I tilknytning til det nye asyllogistikksystemet er det òg utvikla ei eiga nett-teneste for tolkane, slik at dei enkelt kan få tilgang til og administrere nye tolkeoppdrag. Det er vidare utvikla ei løysing for å rekvirere fødselsnummer for alle asylsøkarar som har fått opphaldsløyve, og ei løysing for dei resterande tredjelandsborgarane vil vere i produksjon tidleg i 2019.

I 2019 vil UDI i samarbeid med skatteetaten utvikle løysing for å rekvirere fødselsnummer til EØS-borgarar. Arbeidet med å restrukturere dagens utlendingsdatabase har starta. Restruktureringa vil leggje til rette for nye og forbetra tenester, betre datakvalitet og dermed betre handtering av utlendingssakene. UDI har vidare starta opp utvikling av eit nytt mottakssystem, som etter planen skal takast i bruk sommaren 2019. Dette systemet vil leggje til rette for meir effektiv bruk av mottaksplassane, betre kontroll med utbetalningar til mottak og søkarar og i tillegg understøtte arbeidet med integrering og retur. Den nye mottaksløysinga vil vere basert på standard programvare. UDI vil i tillegg utvikle løysing for automatisering av saksbehandlinga, som i først omgang vil bli teken i bruk i opphaldssaker. Løysinga vil gjere det mogleg å frigjere saksbehandlarkapasitet og å redusere ventetida til søkaren. Dette vil òg vere det første store steget for å kunne sanere dagens aldrande systemportefølje. Det blir foreslått å løyve 53,2 mill. kroner til modernisering av IT-løysingane i 2019.

Endringar i utlendingslova som heimlar utvida opptak, lagring og bruk av biometri i utlendings-

saker, vart vedtekne i Stortinget 10. juni 2016. Det er nødvendig med investeringar i UDI, politiet og ved utanriksstasjonane for at endringane skal kunne gjennomførast. Investeringane inkluderer òg ei felles løysing for kort- og ID-handtering for politiet og UDI, slik at registreringar og kontroll med dokumenta blir av betre kvalitet. Det vart løyvd midlar til dette i statsbudsjettet for 2018. Løysinga for utvida opptak, lagring og bruk av biometri blir etter den reviderte planen teken i bruk i løpet av våren 2019.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 53,2 mill. kroner.

### **Post 60 Tilskudd til vertskommuner for asylmottak**

Vertskommunetilskotet skal dekke utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon i samband med drift av mottak og omsorgssenter i kommunen. I tillegg til det ordinære vertskommunetilskotet omfattar ordninga eit særtilskot ved omsorgsplassering og tilskot til kommunar som har inngått avtale med UDI om alternativ mottaksplassering av asylsøkarar. UDI forvaltar og betaler ut tilskotsordninga kvartalsvis når det ligg føre kontrakt med driftsoperatør i den respektive kommunen. Kommunane treng ikkje å søke om tilskot.

For 2019 vil satsane vere:

- grunnsats per kommune: 658 735 kroner per år
- sats per ordinære mottaksplass: 10 110 kroner per år
- sats per plass for einslege mindreårige asylsøkarar: 15 570 kroner per år
- sats per tilrettelagd plass: 143 142 kroner per år
- sats per plass i omsorgssenter: 38 402 kroner per år

Vertskommunar for omsorgssenter mottok ikkje grunntilskot. Alternativ mottaksplassering (AMOT) inneber at UDI inngår ein skriftleg og gjensidig forpliktande avtale med ein kommune om å gi ein person utan opphaldsløyve eller flyktning eit butilbod i kommunen i staden for opphald i asylmottak. Kommunen skal då vareta dei oppfølgingsbehova personen måtte ha i avtaleperioden. Ordninga kan òg nyttast for personar med løyve som ikkje dannar grunnlag for permanent opphaldsløyve. Satsen for AMOT vil for 2019 vere 14 751 kroner per plass per månad.

Eigne satsar gjeld for å bidra til å dekke særleg høge barnevernsutgifter knytte til omsorgsover-

taking etter barnevernlova kap. 4, jf. Prop. 1 S (2018–2019) for Barne- og likestillingsdepartementet. For 2019 vil satsane vere:

- særtilskot medfølgjande barn: 28 074 kroner per år
- særtilskot for einslege mindreårige: 14 036 kroner per år

Det blir òg gitt tilskot for plass i barnehage for barn i alderen fire og fem år (til skulestart), barn i alderen to og tre år til gratis kjernetid i barnehage og tilskot til gratis barnehage og SFO for alle barn i integreringsmottak. Satsane for 2019 er som følgjer:

- 3–5-åringar full plass: 149 419 kroner per 11 md.
- 1- og 2-åringar kjernetid: 119 535 kroner per 11 md.
- 1- og 2-åringar full plass: 268 954 kroner per 11 md.
- SFO: 2 570 kroner per 11 md.

Løyvingsbehovet på posten avheng av talet på mottak og omsorgssenter, talet på vertskommunar og talet på plassar. Løyvingsbehovet på posten vil derfor kunne endre seg i løpet av budsjettåret.

Løyvingsforslaget for 2019 er basert på ein prognose på 3 000 asylsøkarar i 2019. Som følgje av færre bebuarar og færre mottak blir det foreslått å redusere løyvinga med 77,7 mill. kroner samanlikna med saldert budsjett 2018.

I 2017 var det totalt 156 kommunar som fekk tilskot for delar av eller heile året. Den store nedgangen i talet på asylsøkarar har ført til at det etter 2015 har vore større ledig kapasitet i mottak enn det som normalt blir lagt til grunn. Kommunane har fått betalt ut vertskommunetilskot òg for plassar som ikkje er i bruk. Regjeringa foreslår å innføre basiskapasitet for mottaksplassar frå 2019, jf. omtalen under kap. 490, post 21 og punkt 3.1.3. Dette vil ikkje gi nokon auka utgifter over statsbudsjettet i 2019, gitt dei gjeldande prognosane for talet på bebuarar i mottak. Det inneber likevel ein risiko for at eventuelle innsparingar knytte til mottakskapasitet kan bli lågare dersom tilkomst-tala til Noreg blir reduserte.

Det blir vidare foreslått å auke løyvinga med 3,3 mill. kroner mot ein tilsvarande reduksjon på kap. 490, post 21, til å dekke utgifter vertskommunar har i samband med særskilde bu- og omsorgsløysingar for asylsøkarar. Dette er ei vidareføring av vedtak som vart gjorde i samband med revidert nasjonalbudsjett for 2018.

Delar av utgiftene på kap. 490, post 60, kan utgiftsførast som ODA-godkjende utgifter og inn-

tektsførast på kap. 3490, post 04, jf. nærmare omtale under kap. 3490, post 04.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 138,4 mill. kroner.

### Post 70 Stønader til beboere i asylmottak

Løyvinga på posten skal dekke utgifter til stønadsordning om økonomiske ytingar til livsopphald for bebuarar i asylmottak som ikkje kan dekke dette sjølv, og andre nødvendige ytingar. Driftsoperatøren av asylmottaket betaler ut ytingar for bebuarar i asylmottak og får dei refunderte av UDI.

I gjennomsnitt mottok i underkant av 9 000 personar (i ordinære mottak og transittmottak, og ordinære mottak og transittmottak for einslege mindreårige asylsøkarar) ytingar i 2017. Langt fleire mottok ytingar i januar samanlikna med i desember. I tillegg vart det utbetalt om lag 35,1 mill. kroner til klede/sengetøy/kjøkkenutstyr og hygieneartiklar (dette inkluderer oppkjøp av kleslager), 8,9 mill. kroner til tilleggsytingar etter søknad og om lag 6,4 mill. kroner til direkte refunderbare ytingar.

Løyvingsbehovet på posten avheng av talet på bebuarar i mottak og samansetjinga av bebuargruppa. Løyvingsforslaget for 2019 er basert på ein prognose på 3 000 asylsøkarar i 2019. Som følgje av færre bebuarar blir det foreslått å redusere løyvinga med 75,4 mill. kroner samanlikna med saldert budsjett 2018.

I Prop. 1 S (2016–2017) vart det kunngjort: «Det tas sikte på innføring av betalingskort uten mulighet for kontantuttak til utbetaling av ytelser for alle beboere i mottak i løpet av 1. halvår 2017.» Det vart løyvd 5 mill. kroner på post 21 til tiltaket. UDI er no i den avsluttande fasen med å innføre elektroniske betalingskort i mottak med avgrensing i mogleheitene for driftsoperatørane å få innsyn i transaksjonane til bebuarane. Av praktiske omsyn vil ordninga gjere det mogleg for bebuarane å ta ut ei avgrensa mengd kontantar frå betalingskorta. Elektroniske betalingskort vil etter planen bli innført i alle ordinære mottak i løpet av 2018.

Det blir foreslått å auke løyvinga på posten med 0,5 mill. kroner mot ein tilsvarande reduksjon over kap. 490, post 21, for å innføre stønad til reiseutgifter til personar i mottak som ikkje har avklart identitet, for å skaffe ID-dokument.

Delar av utgiftene på kap. 490, post 70, kan utgiftsførast som ODA-godkjende utgifter, og inntektsførast på kap. 3490, post 04, jf. nærmare omtale under kap. 3490, post 04.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 74,3 mill. kroner.

### **Post 71 Tilskudd til aktivitetstilbud for barn i asylmottak, og veiledning for au pairer**

Løyvinga på posten skal dekke utgifter til ei tilskotsordning for aktivitetstilbud for barn i mottak. Formålet med tilskotsordninga er å bidra til at barn i mottak får ein meningsfull kvardag og ein så normalisert barndom som mogleg innanfor rammene av eit asylmottak. Tilskotsordninga skal bidra til fysisk aktivitet, tileigning av ferdigheiter gjennom ulike aktivitetar og styrkt meistringskjensle for barna. UDI lyser ut og forvaltar tilskotsordninga i tråd med regelverk som Justis- og beredskapsdepartementet fastset.

Tiltaka har bidratt til at barn i mottak har fått fleire moglegheiter til å vere med på sportslege og kulturelle aktivitetar. Sjå nettsidene til UDI for utdjupande opplysningar om tilskotsmottakarane.

Prognosen for talet på bebuarar i mottak i 2019 er meir enn halvert samanlikna med forventa tal på bebuarar lagt til grunn for saldert budsjett 2018. På bakgrunn av dette blir det foreslått å nedjustere tilskotet med 15,7 mill. kroner.

Posten omfattar òg tilskot til informasjons- og rettleiingstiltak til au pairar. Det blir foreslått å løyve 3,2 mill. kroner til dette i 2019. Delar av utgiftene på kap. 490, post 71, kan utgiftsførast som ODA-godkjende utgifter og inntektsførast på kap. 3490, post 04, jf. nærmare omtale under kap. 3490, post 04.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 14,1 mill. kroner.

### **Post 72 Internasjonalt migrasjonsarbeid, og assistert retur og reintegrering i hjemlandet, overslagsbevilgning**

Formålet med posten er å bidra til:

- at personar med endeleg avslag på søknad om vern og andre personar utan lovleg opphald i Noreg returnerer til heimlandet, og å leggje til rette for at flyktingar kan vende tilbake til heimlandet når det er trygt

- velordnet, regulert og trygg migrasjon og redusert irregulær migrasjon frå enkelte land/regionar

Desse *stønadsordningane* blir finansierte over denne posten, jf. pkt. 3.2:

- reisestønad
- gradert reintegreringsstønad (kontantstønad) ved assistert retur for personar som ikkje er omfatta av særskilde landprogram
- reintegreringsstønad ved assistert retur til land med særskilde landprogram – i 2018 gjeld dette Afghanistan og Somalia, men andre land kan bli aktuelle i 2019
- reintegreringsstønad ved assistert retur for sårbare grupper
- reintegreringsstønad for tvangsreturnerte til Afghanistan
- tilleggsstønad for å levere gyldig reisedokument
- tilleggsstønad ved assistert retur for barn under 18 år som følgjer med familien
- tilbakevendingsstønad for personar med opphaldsløyve

Ei *tilskotsordning* blir også finansiert over posten:

- tilskot til retur- og tilbakevendingsstiltak

Denne ordninga kan nyttast til informasjons- og motiveringsarbeid som skal bidra til assisterte returar eller til tilbakevending frå Noreg.

Stønads- og tilskotsordningane blir forvalta av UDI. Søknadsskjema og informasjon om dei finst på nettsidene til UDI og International Organization for Migration (IOM).

I 2017 vart det gjennomført 569 assisterte returar, jf. pkt. 3.2.1, og 15 personar nytta tilbakevendingsordninga for personar med opphaldsløyve.

Tabellen under viser talet på returar per program og kor mykje som vart nytta til dei ulike programma i 2017. Ein retur kan vere del av fleire program.

	Rekneskap 2017 (i 1000 kr)	Tal på returar eller tilbakevendingar
Reintegreringstøtte – FSR	8 927	300
Assistert returprogram, reisestønad – VARP	6 295	509
Landprogram, assistert retur, Etiopia – ETHRETUR	984	32
Landprogram, assistert retur, Somalia – SOMP	542	7
Landprogram, assistert retur, Afghanistan – IRRANA <sup>1</sup>	5 887	-
Mellombels program for retur til Afghanistan – TRASS	10 901	333 <sup>2</sup>
Retur med politiet til Afghanistan – PRAN <sup>1</sup>	674	-
Reintegreringstøtte, assistert av politiet – PUHUMR	925	60
Retur av sårbare migrantar – VGP	5 212	75
Tilbakevending, prosjektstøtte – TBV	225	15
Informasjonstiltak mv.	4 642	-
<i>Totalt</i>	<i>45 214</i>	

<sup>1</sup> IRRANA og PRAN vart suspenderte 18.02.2016 og er ikkje tekne opp att. Rekneskapar på begge program er sluttoppgjer baserte på oppsamla forpliktingar i 2015/2016.

<sup>2</sup> Inkluderer 102 assisterte returar og 231 tvangsreturar.

I tillegg blir posten nytta til prosjekt som støttar opp om dialog og forhandlingar med viktige opphavs- og transittland og velordnet migrasjon, blant anna returavtalar, retursamarbeid og styrking av migrasjonsforvaltninga i opphavs- og transittland. Vidare kan det bli gitt støtte til land Noreg har eit migrasjonspartnerskap med, internasjonale organisasjonar som Noreg er medlem av, og interna-

sjonale frivillige organisasjonar til tiltak som bidrar til velordnet migrasjon. I slike tilfelle kan støtta bli gitt direkte frå departementet utan utlysing.

Justis- og beredskapsdepartementet tildelte i overkant av 29 mill. kroner til slike tilskot til 2017. Under er ei kortfatta oversikt over prosjekta som fekk tilskot i 2017, og målsetjingane for desse.

Prosjekt	Tildeling (mill. kroner)	Mål
UNDP: Yrkesopplæring for unge i Eritrea	5,1	Motverke migrasjon gjennom tilbud om yrkesopplæring og startpakke for å starte eiga verksemd. Renovere eit senter som tilbyr yrkesopplæring.
IOM: Styrke kapasitet og kompetanse i migrasjonsforvaltninga i Somalia	5,2	Auka kapasitet i migrasjonsforvaltninga. Kompetansebygging om mottak av reisande og returnerte. Hindre ulovleg migrasjon gjennom å byggje og utstyre grensestasjon på grensa mellom Somalia og Etiopia.
UNOPS: Hovudkvarter for migrasjonsforvaltninga i Somalia	4,2	Byggje nytt hovudkvarter for å skape ei meir effektiv og samordna forvaltning.
IOM: Migrasjonssenter Sudan	4,3	Informere om risiko ved irregulær migrasjon, tilby assistert retur og tilvising til lokale hjelpetenester.
UNHCR: Informasjonskampanje Afrikas horn	2,0	Informere om problema ved å reise irregulært til Europa med vekt på eritrearar og somaliarar i eige land eller i leirar i regionen.
IOM: Assistert retur frå Marokko til heimland i regionen	3,0	Program med støtte til retur og reintegrering for migrantar utan lovleg opphald. Omfattar støtte før avreise, til returen og dessutan støtte i heimlandet for særleg sårbare grupper.
IOM: Kapasitetsbygging og assistert retur frå Tyrkia	5,5	Leggje til rette for at einslege mindreårige migrantar i transitt blir nådde med hjelpetiltak og informasjon. Styrke eit nasjonalt system for assistert retur og reintegrering i heimlanda.

Innanfor ramma til budsjettposten kan departementet endre stønads- og tilskotsordningane.

I budsjettforslaget er det teke utgangspunkt i 300 assisterte returar i 2019. På bakgrunn av dette blir det foreslått å nedjustere løyvingane på posten med 28,1 mill. kroner.

Stortinget tilføyde stikkordet «*overslagsbevilgning*» på posten i saldert budsjett for 2016. Jf. omtalen i revidert nasjonalbudsjett 2016 legg regjeringa til grunn at Stortingets tilføyning av stikkordet «*overslagsbevilgning*» på posten inneber ei moglegheit til å etablere og endre program, stønader og tilskot, sjølv om dette inneber at gjeldande løyving på kap. 490, post 72, i visse situasjonar kan bli overskriden, og vidare at regjeringa har fullmakt til å gjere slik endringar mot seinare framlegg for Stortinget. Ei overskriding må vere grunnlagt med fleire eller raskare returar eller tiltak som skal bidra til fleire og raskare returar. Delar av utgiftene på kap. 490, post 72, kan bli førte som ODA-godkjende utgifter og bli førte som inntekter på kap. 3490, post 08, jf. nærmare omtale under kap. 3490, post 08.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 78,5 mill. kroner.

### **Post 73 Beskyttelse til flyktninger utenfor Norge mv., støttetiltak, kan nyttes under kap. 291 post 60**

Formålet med posten er å finansiere støtte til UNHCR og eventuelt andre organisasjonar sitt arbeid med overføring av flyktningar. Dersom midlar på posten ikkje blir nytta til slik støtte, vil dei bli brukte til å overføre flyktningar til Noreg. Midlane vil bli nytta i nært samarbeid med UNHCR. Løyvinga bidrar til å auke UNHCRs kapasitet til å arbeide med overføringssaker med tanke på både kvantitet og kvalitet ved at UNHCR kan arbeide med fleire saker generelt, spesifikke tema og spesifikke sakstypar, t.d. barn som anten er utan foreldre eller berre med éin forelder. Dette gir betre varetaking av flyktningar og av land som tek imot kvoteflyktningar. Tilskot blir gitt direkte frå departementet utan utlysing.

I 2017 vart det rekneskapsført om lag 21 mill. kroner på posten. Heile løyvinga vart



overført til UNHCR. Av dette vart om lag 13 mill. kroner løyvde til UNHCRs arbeid med Syria-saker. Av dei resterande 7,8 mill. kronene gjekk om lag 6,5 mill. kroner med til bruk av personell frå samarbeidsorganisasjonar som inngår i ei ordning med utplassering av personell (International Catholic Migration Commission, Refugee Point, Dansk Flyktninghjelp og International Refugee Assistance Project), og 0,9 mill. kroner til opplæringstiltak i intervjueteknikk for saksbehandlarar i UNHCR. Resten av midlane gjekk til støttefunksjonar for prosjekta. UNHCR fekk høve til å gjere justeringar i fordelinga av midlar mellom desse prosjekta.

Delar av utgiftene på kap. 490, post 73, kan bli førte som ODA-godkjende utgifter og bli førte som inntekter på kap. 3490, post 06, jf. nærmare omtale under kap. 3490, post 06.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 11,9 mill. kroner.

### Post 75 Reiseutgifter for flyktingar til og frå utlandet, kan overførast

Løyvinga dekker reiseutgifter for overføringsflyktingar og reiseutgifter for flyktingar som vender tilbake til heimlandet. Løyvinga dekker òg utgifter i samband med mottak av overføringsflyktingar.

Løyvinga på posten har variert med storleiken på den norske kvoten for overføringsflyktingar. Det er lagt til grunn at det vil komme 2 000 overføringsfastsetningar i 2019. På denne bakgrunnen blir det foreslått å løyve 11,3 mill. kroner. Ved eventuelt mottak av asylsøkarar for å fordele ansvaret mellom EU/Schengenland skal dette takast innanfor talet på overføringsflyktingar og eventuelle reiseutgifter til desse asylsøkarane vil bli ført på denne posten.

Delar av utgiftene på kap. 490, post 75 kan utgiftsførast som ODA-godkjende utgifter og inntektsførast på kap. 3490, post 03, jf. nærmare omtale under kap. 3490, post 03.

Det blir foreslått ei løyving på posten på 11,3 mill. kroner.

## Kap. 3490 Utlendingsdirektoratet

		(i 1 000 kr)		
Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Assistert retur fra Norge for asylsøkere med avslag, ODA-godkjente utgifter	100 787	115 468	1 845
03	Reiseutgifter for flyktinger til og fra utlandet, ODA-godkjente utgifter	12 364	12 445	13 255
04	Asylmottak, ODA-godkjente utgifter	587 164	706 714	279 091
05	Refusjonsinntekter	21 022	8 655	8 862
06	Beskyttelse til flyktinger utenfor Norge mv., ODA-godkjente utgifter	20 997	14 849	11 917
07	Tolk og oversettelse, ODA-godkjente utgifter			14 604
08	Internasjonalt migrasjonsarbeid og reintegrering i hjemlandet, ODA-godkjente utgifter			61 528
	Sum kap. 3490	742 334	858 131	391 102

Etter OECD/DACs (Development Assistance Committee) retningslinjer kan visse flyktingutgifter knytte til opphald i Noreg og tilbakevending til heimlandet klassifiserast som offisiell utviklingshjelp (ODA).

Kva for utgifter som skal reknast som bistand, er regulert i retningslinjene til OECD. Medlemslanda i OECD har operert med forskjellig praksis for kva for flyktingutgifter i eige land som blir rapporterte som ODA. OECD/DAC har saman

med medlemslanda klargjort kva for flyktingutgifter som kan godkjennast som ODA. Som følgje av dette har regjeringa våren 2018 gått gjennom norsk praksis. Departementa har nye styringsdokument for desse utgiftene.

Dei nye retningslinjene frå OECD er lagde til grunn for berekninga av løyvingforslaget for 2019. Sjå òg omtalen under kap. 179 i Prop. 1 S (2018–2019) for Utanriksdepartementet. Dei nye retningslinjene inneber òg ei tydeleggjering av kva for utgifter som kan førast som innanlandske flyktingutgifter, og at utgifter som kjem til i motaks- og transittland, skal førast som annan type bistand. Enkelte av postnamna under kap. 3490 har derfor blitt justerte, og det er oppretta ein ny rekneskapspost der flyktingutgifter som kjem til i utlandet, blir plasserte.

### **Post 01 Assistert retur fra Norge for asylsøkere med avslag, ODA-godkjente utgifter**

Utgifter til tilrettelegging for at flyktingar skal kunne vende tilbake til heimlandet, og utgifter til at personar med avslag på asylsøknad skal kunne returnere, kan i tråd med statistikkdirektiva til OECD/DAC godkjennast som offisiell utviklingshjelp. I tråd med dei nye retningslinjene kan ikkje lenger utgifter knytte til motivasjonsarbeid for retur, stønader som blir utbetalte i heimlandet, og prosjekt i utviklingsland førast som innanlandske utgifter. Utgifter til stønader som blir utbetalte i heimlandet, og prosjekt i utviklingsland kan derimot førast som annan type bistand og er flytta til ny post, jf. omtalen under kap. 3490, post 08. Det blir foreslått at 1,8 mill. kroner av utgiftene på kap. 490, post 72 og 01, knytt til reise administrative utgifter i samband med assistert retur og tilbakevending, blir rapporterte inn som utviklingshjelp. I samband med dette blir det foreslått å inntektsføre 1,8 mill. kroner på kap. 3490, post 01, i 2019.

### **Post 03 Reiseutgifter for flyktinger til og fra utlandet, ODA-godkjente utgifter**

Reiseutgifter for flyktingar til og frå utlandet kan i tråd med statistikkdirektiva til OECD/DAC godkjennast som offisiell utviklingshjelp. Det blir foreslått av 13,3 mill. kroner av utgiftene på kap. 490, post 01 og post 75, knytt til administrative tenester i samband med at flyktingar reiser, blir rapporterte som utviklingshjelp. I samband med dette blir det foreslått å inntektsføre 13,3 mill. kroner på kap. 3490, post 03 i 2019.

### **Post 04 Asylmottak, ODA-godkjente utgifter**

Visse innanlandske utgifter knytte til mottak av asylsøkarar og flyktingar, kan i tråd med statistikkdirektiva til OECD/DAC godkjennast som offisiell utviklingshjelp. Det blir foreslått av 279,1 mill. kroner av utgiftene på kap. 490, post 21, post 60, post 70, post 71 og post 01 blir rapporterte som utviklingshjelp. I samband med dette blir det foreslått å inntektsføre 279,1 mill. kroner på kap. 3490, post 04, i 2019.

### **Post 05 Refusjonsinntekter**

Posten består av refusjon for andre verksemder sin bruk av IKT-systemet DUF og andre mindre refusjonar. På bakgrunn av erfaringstal blir det foreslått å løyve 8,9 mill. kroner i 2019. Det blir foreslått at løyvinga på kap. 490, post 01 kan overskridast mot tilsvarende meirinntekter under kap. 3490, post 05, jf. forslag til vedtak.

### **Post 06 Beskyttelse til flyktinger utenfor Norge mv., ODA-godkjente utgifter**

Utgifter knytte til gjenbusetjing av flyktingar kan i tråd med statistikkdirektiva til OECD/DAC godkjennast som offisiell utviklingshjelp. Det blir foreslått at utgiftene på kap. 490, post 73 blir rapporterte inn som utviklingshjelp. I samband med dette blir det foreslått å inntektsføre 11,9 mill. kroner på kap. 3490, post 06, i 2019.

### **Post 07 Tolk og oversettelse, ODA-godkjente utgifter**

Utgifter til tolk, omsetjing og informasjon i samband med asylsøkarprosessen kan ifølgje dei nye retningslinjene til OECD godkjennast som offisiell utviklingshjelp i tråd med statistikkdirektiva til OECD/DAC. Det blir dermed foreslått at utgiftene på kap. 490, post 22, blir rapporterte som utviklingshjelp. I samband med dette blir det foreslått å inntektsføre 14,6 mill. kroner på kap. 3490, post 07 i 2019.

### **Post 08 Internasjonalt migrasjonsarbeid og reintegrering i heimlandet, ODA-godkjente utgifter**

Utgifter knytte til reintegrering av heimvende asylsøkarar og flyktingar i heimlandet eller tredjeland og tiltak som bidrar til retursamarbeid, oppbygging av migrasjonsforvaltninga i sentrale opphavs- og transittland og velordnet migrasjon,

kan godkjennast som offisiell utviklingshjelp ifølge statistikkdirektiva til OECD/DAC. Dette vart tidlegare ført under kap. 3490, post 01. Etter justeringa i retningslinjene for føring av bistand kan ikkje lenger desse utgiftene førast som innanlandske flyktningutgifter, men som annan type

bistand. Det blir foreslått at relevante utgifter under kap. 490, post 72, blir rapporterte inn som utviklingshjelp. I samband med dette blir det foreslått å inntektsføre 61,5 mill. kroner på kap. 3490, post 08, i 2019.

## Kap. 491 Utlendingsnemnda

		(i 1 000 kr)		
Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	<i>Driftsutgifter, kan nyttas under post 21</i>	316 374	309 867	291 582
21	<i>Spesielle driftsutgifter, nemndbehandling, kan nyttas under post 1</i>	8 463	6 221	6 370
<b>Sum kap. 0491</b>		<b>324 837</b>	<b>316 088</b>	<b>297 952</b>

### Post 01 Driftsutgifter, kan nyttas under kap. 491, post 21

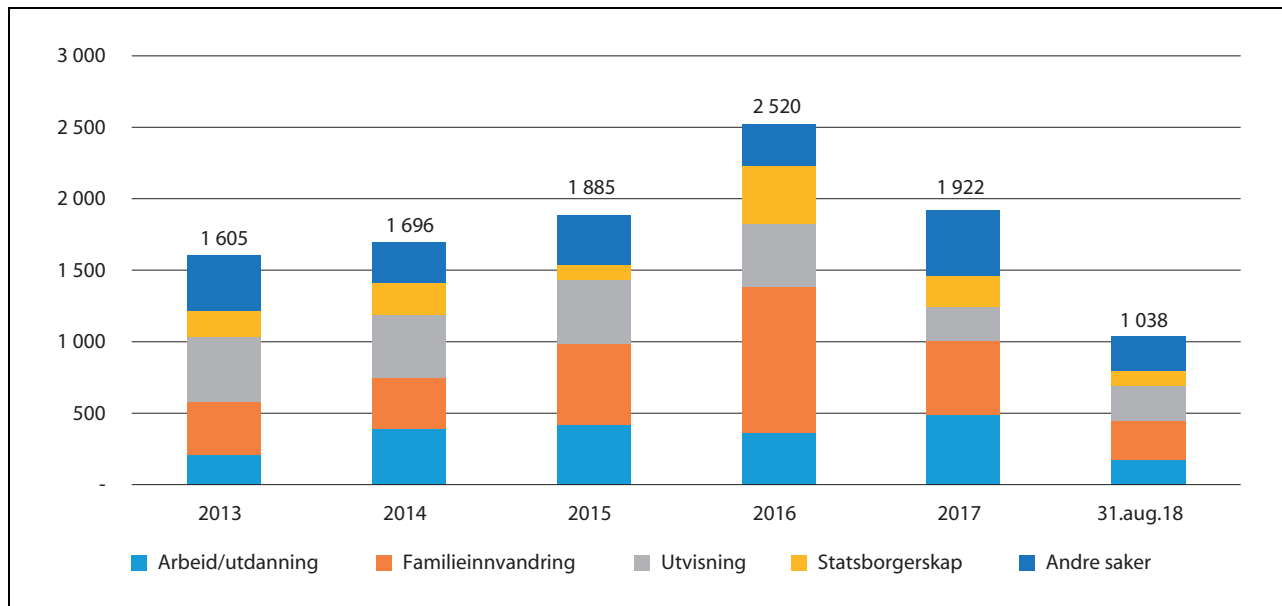
Løyvinga på posten skal dekke utgifter til drift av Utlendingsnemnda (UNE). Per 31. august 2018 var bemanninga i UNE på 256,7 årsverk.

#### Saksbehandling opphaldssaker

På grunn av den sterke auken i talet på asylsøkarar til Noreg i 2015 vart saksbehandlingskapasiteten i UNE auka i 2016. Delar av den auka bemanninga vart vidareførte i 2017 for å byggje

ned mengda ubehandla saker og redusere saksbehandlingstidene. Som nemnt under pkt. 3.1.1 vart talet på ubehandla saker om vern om lag halvert i 2017 og har halde fram nedgangen så langt i 2018.

Når det gjeld opphaldssaker, sakk talet på ubehandla saker frå 2 520 ved utgangen av 2016 til 1 922 ved utgangen av 2017, og per 31. august ligg talet på 1 038. Gjennomsnittleg saksbehandlingstid for klagesaker om opphald sakk mykje i andre halvdel av 2017, og samla sett har saksbehandlingstida for klagesaker vore lågare så langt i 2018 enn for 2017 sett under eitt.



Figur 2.41 Antall ubehandlede saker hos UNE fordelt på sakstype per 31.12

Kjelde: UNE

#### Løyvingsforslag 2019

På bakgrunn av låge prognosar for saksinnfgang blir det foreslått å redusere posten med 25 mill. kroner i 2019.

Det blir foreslått å redusere løyvinga med 1,5 mill. kroner i samband med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma for statlege verksemder. Som følgje av at politiet skal etablere JustisCert (jusissektoren sitt responsmiljø for å førebyggje og koordinere handteringa av alvorlege IKT-hendingar), er det foreslått å redusere løyvinga med 0,1 mill. kroner mot ein tilsvarande auke under kap. 440, post 01.

Samla blir det foreslått ei løyving på posten på 291,6 mill. kroner. Gitt dei gjeldande prognosane og samansetjinga av saker legg løyvingsforslaget til rette for å vidareføre situasjonen med korte saksbehandlingstider.

#### Post 21 Spesielle driftsutgifter, nemndbehandling, kan nyttes under kap. 491, post 01

Løyvinga på posten skal dekke utgifter i samband med nemndmøte. Det er den enkelte nemndleiar som, ut frå regelverket, avgjer om det skal setjast nemnd i den enkelte saka. Nemndutgiftene omfattar bl.a. godtgjersle for reise og opphald for nemndmedlemmer og tolkar i tillegg til reise- og opphaldsutgifter for advokatar og klagarar. Posten skal òg dekke sakskostnadene til klagaren ut frå forvaltingslova § 36 og i tillegg reise- og opphaldsutgifter for sakføraren i samband med tvunge verneing for utlendingssaker.

Samla blir det foreslått ei løyving på posten på 6,4 mill. kroner.

*Del III*  
*Særlege tema*



## 3 Forenklingsarbeid, modernisering og betre gjennomføringskraft

### 3.1 DSB

---

#### 3.1.1 Nødmeldingssentralar

Nasjonalt nødmeldingsprosjekt dokumenterte i 2014 at det er lønnsamt å redusere talet på sentralar i kvar etat og i størst mogleg grad lokalisere desse saman. Felles geografiske verkeområde har praktiske og beredskapsmessige fordelar, og vil kunne leggje til rette for meir effektiv handtering av hendingar og færre feil og mistydingar i samvirket mellom etatane. Fleire av operasjonssentralane i politiet og 110-sentralane i brannvesenet er derfor i ferd med å bli lokaliserte vegg i vegg i dei nye politidistrikta, som har samanfallande geografiske grenser med 110-regionane. Det blir òg lagt til rette for at AKM-sentralane til helsetenestene kan bli plasserte same stad på eit seinare tidspunkt, dersom dei sjølv ønskjer det. Den første samlokaliserte nødmeldingssentralen opna i distrikt Innlandet på Hamar 30. mars 2017, etterfølgd av Bodø 6. juni 2017, Ålesund 12. desember 2017 og Ski 3. mai 2018. Ein tek sikte på å opne i Tønsberg til hausten og i Tromsø til vinteren.

#### 3.1.2 Nødnett

Utbygginga av Nødnett har vore ei stor statleg investering i kritisk infrastruktur og er eit døme på eit omfattande tverrsektorielt digitaliseringsprosjekt. Eit felles robust digitalt radiosamband i heile Noreg gjer at nødetatane og andre beredskapsaktørar kan kommunisere meir effektivt i det daglege virket og ved kriser, og gir styrkt beredskap. Nød- og beredskapsaktørar kan med Nødnett samverke betre på tvers av sektorar, organisasjonar og geografiske grenser og såleis yte befolkninga betre tenester. Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) overtok ansvar og funksjonar frå Direktoratet for nødkommunikasjon, som vart avvikla som sjølvstendig verksemd 1. mars 2017. DSB forvaltar statens eigarskap til Nødnett, arbeider strategisk med nød- og beredskapskommunikasjon, neste generasjons nødnett og IKT-utvikling på samfunnstryggleiksfeltet.

### 3.2 Politiet

---

#### 3.2.1 Digitalisering – fornye, forenkle og forbetre

##### *Situasjonsskildring*

IKT-området i politiet har gjennomgått store endringar dei siste åra. Det er gjennomført ei profesjonalisering, bl.a. gjennom etablering av Politiets IKT-tenester (PIT) som felles leverandør av IKT-tenester. Lokale IKT-medarbeidarar og IKT-løysingar i distrikta er overførte til PIT for å gi betre organisering og styring av heile IKT-funksjonen.

Dei siste åra er det gjennomført store og viktige tiltak for å sikre og forbetre politiets IKT-infrastruktur og tilpassing av IKT-løysingane til ny distrikts- og organisasjonsstruktur som følgje av nærpolitireforma. I heile perioden er det òg levert endringar og ny funksjonalitet både gjennom prosjekt og fortløpande forvaltning. Det er framleis eit stort behov for å modernisere dagens IKT-løysingar i politiet (ta inn etterslepet frå 2000-talet) og for å utvikle nye digitale løysingar for å forbetre og effektivisere oppgaveløysinga i politiet.

I Prop. 61 LS (2014–2015) om nærpolitireforma vart det slått fast at det ikkje var mogleg å utvikle norsk politi til ein effektiv leverandør av gode polititenester utan å styrke føresetnadene for å ta i bruk moderne teknologi. Det var behov for nye arbeidsprosessar og -metodar i nesten alle ledd i organisasjonen, og det må understøttast av moderne IKT-verktøy. Eit langsiktig arbeid for å einast om nasjonale strategiar og løysingar vart sett i gang. Dei økonomiske rammene til IKT-området vart auka noko slik at politiets IKT-infrastruktur kunne oppgraderast, og at informasjonstryggleiken betre kunne varetakast. Det har blitt gjennomført ei rekkje tiltak for å auke tilgjengelegheta og unngå at uvedkommande får tilgang til politiets informasjon. Det har blitt laga ein digitaliseringsstrategi og ein IKT-strategi for korleis ein kan modernisere slik at datamaskiner kan nyttast til det dei er gode til i dag, og ikkje det dei var gode til for tjue år sidan.

### *Det store etterslepet*

Dei siste tjue åra har ikkje utviklinga av politiets IKT-løysingar følgd ein heilskapleg plan eller arkitektur basert på ei samla forståing av politiets behov for IKT-løysingar. Utviklinga har vore prega av at større og mindre funksjonelle behov har blitt løyste ved å vidareutvikle eksisterande applikasjonar eller ved å etablere nye enkeltløysingar. Dette har ført til at politiet no har eit fragmentert informasjons-, applikasjons- og teknologi- og infrastrukturelandskap som ikkje støttar morgondagens behov.

### *Vegkart framover*

Teknologiutviklinga skaper eit handlingsrom, men opnar òg opp for nye sårbarheiter. Ny teknologi kan, om han blir utnytta, gi politiet heilt andre moglegheiter til å løyse samfunnsoppgåvane. Men han gir òg heilt nye moglegheiter for kriminelle, og vi ser at den moglegheita blir nytta på fleire og fleire kreative måtar. Denne utviklinga stiller store krav til korleis politiet utnyttar informasjon og teknologi. Gjennom reforma er det laga planar om at etterretning og førebygging skal vere retningsgivande for måten politiet jobbar på, slik at dei kan vere i forkant av kriminaliteten, levere tilgjengelege polititjenester med høg kvalitet og vere til stades og skape tryggleik i det digitale rommet. For å klare dette må dei vere eit moderne og kompetent politi.

Alle delar av oppgåveløysinga til politiet er avhengige av gode digitale løysingar om dei skal kunne leverast på ein god måte, men spesielt oppgåver knytte til det å vere «i forkant av kriminaliteten» og å skape «tryggleik i det digitale rommet» stiller krav til dei digitale løysingane til politiet, som skil seg frå det mange andre verksemdar står overfor. Dette er behov som det i liten grad kan kjøpast ferdige IKT-løysingar til i marknaden, og som marknaden generelt har lite kompetanse på. Dette er i kjernen av politiets verksemd og dermed område der politiet sjølv må ha kompetanse og kapasitet til å utvikle digitale løysingar. Andre delar av oppgåvene til politiet kan i større grad løysast med hjelpemiddel som òg andre verksemdar bruker. Då vil det kunne finnast løysingar i marknaden som kan gjenbrukast, og den private marknaden vil i større grad ha kompetanse som kan nyttast i utviklingsarbeidet på ein effektiv måte.

Utgifter til IKT i politiet utgjer litt over 10 pst. av budsjettet til etaten. Politiet har mange, ueinsarta og kompliserte oppgåver, så det er ikkje una-

turlig at det kostar å halde etaten med løysingar. Det er likevel mogleg å nytte ressursane smartare slik at politiet får meir att for pengane. Nye måtar å levere IKT på skal innførast. Det vil likevel vere krevjande å ta igjen etterslepet som har opparbeidd seg, innanfor rimeleg tid, samstundes som dei gamle systema må vere tilgjengelege.

## **3.2.2 Byggjesaker i politiet**

### *Politihøgskolen*

Politihøgskolen (PHS) er i dag lokalisert i Oslo, Stavern, Bodø og Kongsvinger. I den politiske plattformen heiter det at regjeringa vil vurdere å plassere ein ny politihøgskule utanfor Oslo sentrum. Behovet for nye lokale må sjåast i samband med andre behov i justissektoren. Av omsyn til meir prekære byggje- og investeringsprosjekt vil ikkje regjeringa setje i gang ei utgreiing om investeringar for nye lokale til Politihøgskolen på noverande tidspunkt. Når det er grunnlag for å starte ei slik utgreiing, vil vurderinga av lokalisering utanfor Oslo sentrum setjast i verk.

### *Politihus i Bergen*

Det er blitt gjennomført ei konseptvalutgreiing for nytt politihus i Bergen. Med bakgrunn i tilrådinga frå konseptvalutgreiinga blir det arbeidd vidare med utgreiing som grunnlag for kvalitetssikring trinn to KS1. Det er usikkert om tomte på Nygårdstangen er eigna for eit nytt politihus, og utgreiinga vil gi svar på dette. Når utgreiinga er ferdigstilt, skal ho kvalitetssikrast av eksterne konsulentar.

### *Politihus i Oslo*

Departementet har sett i gang ei konseptvalutgreiing for politihus i Oslo. Politihuset på Grønland er nedslite, og i utgreiinga vil ein sjå på alternativ for korleis politiet skal få areal som støttar opp under tenestene til politiet. Utgreiinga skal vere ferdig innan utgangen av 2018, og vil deretter bli kvalitetssikra.

## **3.2.3 Bemanninga i politi- og lensmannsetaten**

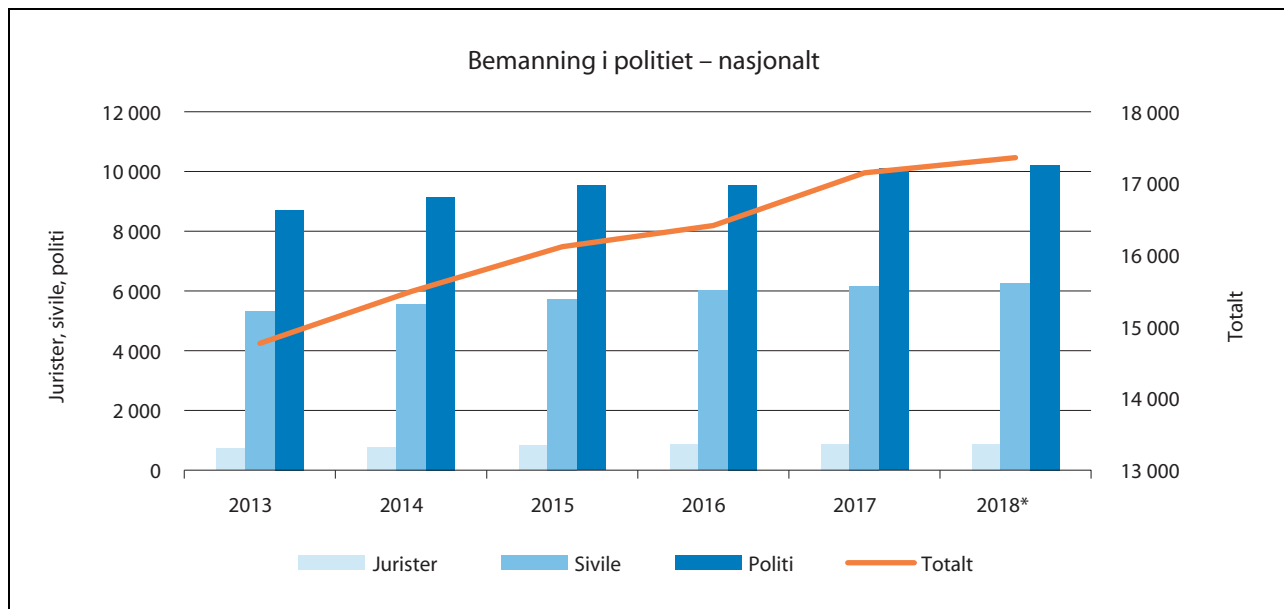
Det er eit mål å heve grunnbemanninga i politi- og lensmannsetaten. Regjeringa har ei målsetjing om to polititjenestepersonar per 1 000 innbyggjarar på nasjonalt nivå innan 2020. Vi er i rute til å nå dette målet. Det vil vere variasjonar i dekningsgrad mel-



lom politidistrikta ut frå kriminalitetsbilete og særskilde utfordringar i ulike distrikt. Per første kvartal 2018 var politidekninga 1,91 per 1 000 innbyggjarar på nasjonalt nivå.

Bemanninga i politi- og lensmannsetaten har frå utgangen av 2013 til og med august 2018 auka

med om lag 2 600 årsverk, der over 1 500 er politiårsverk. Per 31. august 2018 er det over 10 200 politiårsverk i etaten, og over 17 300 årsverk totalt sett.



Figur 3.1 Årsverk totalt for politi- og lensmannsetaten på nasjonalt nivå, fordelt på ulike stillingsgrupper (inkl. PST) i perioden 2013–2018

Grafen viser talet på årsverk ved utgangen av året. 2018\* viser talet på årsverk per 31. august 2018.  
Kjelde: POD

Tal frå POD viser at per 31. august 2018 hadde om lag 95 pst. av studentane som hadde bestått alle eksamenane frå kulla våren 2013, 2014, 2015 og 2016, jobb i politiet. På same tidspunkt hadde i underkant av 90 pst. av dei som hadde bestått alle eksamenane frå 2017-kullet, jobb i politiet.

### 3.3 Domstolane

#### 3.3.1 Digitalisering og struktur

Modernisering og effektivisering av domstolane skjer i hovudsak gjennom digitalisering og tiltak knytte til organisering og lovprosessar.

Når det gjeld digitalisering, skjer det gjennom prosjekta Digitale domstolar og Elektronisk samhandling i straffesakskjeda (ESAS), og gjennom etablering av nye, felles saksbehandlings-system. Prosjektet Digitale domstolar omfattar i første omgang dei tolv største tingrettane, lagmannsrettane og Høgsterett og domstolar der det er avgjort å innføre permanent felles leing eller er gjort avgjerd om samanslåing. Domsto-

lane som er omfatta av prosjektet, skal få på plass ein fulldigital rettsprosess innan seks år. I 2018 er arbeidet med å utvikle nye digitale arbeidsformer som støttar ein heildigital rettsprosess, intensivert. Det er òg investert mykje i utstyr for å støtte saksbehandlinga i domstolane og i rettsalane for å auke kapasiteten til å gjennomføre digitale rettsmøte. Dette vil halde fram i 2019 og i åra framover.

Elektronisk samhandling er avgjerande for å realisere ambisjonen om ein heildigital rettsprosess, også på sivilsakssida. I 2018 vart det obligatorisk for advokatar og advokatfullmektigar å bruke Aktørportalen for digital kommunikasjon med domstolane. Vidareutviklinga av Aktørportalen held fram og skal etter planen opnast for fleire sakstypar i 2019. Andre prioriterte aktivitetar som skal startast opp i 2019, er løysingar for digital forkyning og løysingar for digital kommunikasjon mellom borgar og domstol.

Felles saksbehandlingsystem legg til rette for å effektivisere saksbehandlinga både i straffesaker og i sivile saker. Gjennom prosjektet «Nye

saksbehandlingssystemer» har alle domstolane fått eit felles saksbehandlingssystem: Lovisa. Dette er ein viktig grunnstein i arbeidet med å digitalisere rettsprosessane og å kunne tilby digitale tenester og digital kommunikasjon til partar og interessentar. Saksbehandlingssystemet har blitt vesentleg modernisert, og det er tilrettelagt for digitale arbeidsmåtar.

Ei budsjettprioritering for 2019 er investering i teknisk utstyr for å sikre effektiv og stabil drift i domstolane. Domstolane har hatt eit betydeleg etterslep på investeringar i teknisk utstyr.

Utviklinga av organiseringa av domstolane er eit anna sentralt grep som blir teke for å effektivisere domstolane. Regjeringa sette ned eit utval i august 2017 for å greie ut om korleis domstolane bør organiserast for å vere best mogleg rusta til å vareta forventningar om effektivitet og kvalitet i tillegg til uavhengnad gjennom endra samfunnstil høve. Utvalet vil framskande utgreiinga om struktur, og fristen for denne delutgreiinga er sett til 1. oktober 2019. Utvalet skal leggje fram ferdig utgreiing innan 11. august 2020.

Endringar i dagens domstolsstruktur blir gjorde gjennom oppfølging av lokale initiativ til å slå saman tingrettar. I mars 2018 vedtok regjeringa å slå saman Nordre Vestfold tingrett, Larvik tingrett, Sandefjord tingrett og Tønsberg tingrett til éin tingrett: Vestfold tingrett. Endringa vil ta til å gjelde fyrste del 2019. Frå 2017 har det blitt etablert fleire faste ordningar med felles leing, som inneber at ein domstolleiar leier meir enn éin domstol. Evaluering av gjennomførte prøveordningar i tingrettar og jordskifterettar viser at felles leing gir redusert sårbarheit, potensial for betre ressursutnytting og meir effektiv saksavvikling, samstundes som kontorstadene kan oppretthaldast. Per juni 2018 er det vedteke felles leing for til saman tretten tingrettar med seks sorenskrivarar og fem faste felles jordskifterettsleiarar for til saman ti jordskifterettar. Når domstolleiarstillingar i tingrettar og jordskifterettar blir ledige, vurderer Domstoladministrasjonen om vilkåra for felles leing er til stades.

Lovendringar kan òg bidra til effektivisering. Regjeringa oppnemnde 20. juni 2014 eit offentleg utval som skulle lage ei utgreiing om ny straffeprosesslov, som er betre tilpassa vår tid, og som legg til rette for å avvikle straffesaker rettssikkert og effektivt. Utgreiinga NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* har vore på høyring og er no til oppfølging i departementet. Vidare har departementet sommaren 2018 sendt på høyring forslag til endringar i tvistelova. Forslaga i høyringsnotatet

er gjennomgåande grunnlagt i å fremme formålet med tvistelova, det vil seie ei forsvarleg og effektiv saksbehandling.

### 3.3.2 Byggjeprojekt i domstolane

Utfordringar med dagens bygningsmasse

Fleire domstolar har lokale som ikkje er formålstenlege. Dette påverkar både brukarar og tilsette, og dermed saksavviklinga i domstolane. Større saksmengd fører òg til kapasitetsutfordringar i enkelte domstolbygg. Dette gjeld særleg tinghusa i Bergen, Stavanger og Drammen.

#### *Rehabilitering av Bergen tinghus*

Regjeringa har i juni 2017 avgjort at Bergen tinghus skal rehabiliterast, og bruk av lokale i tilstøytande bygning skal leggjast til grunn som konseptval for det vidare arbeidet med ny tinghusløyning i Bergen. Det vart i januar 2018 oppretta ei prosjektgruppe sett saman av DA, domstolane, Statsbygg og arkitektar, som i første halvår 2018 vidareutvikla prosjektet fram til KS1 trinn 2. KS1 trinn 2 blir utført i løpet av hausten 2018.

#### *Nytt tinghus i Drammen*

I 2016 og 2017 er det òg løyvd midlar til utgreiing og forprosjektering av nytt tinghus i Drammen. Departementet vil i samarbeid med Domstoladministrasjonen vidareføre arbeidet med ny tinghusløyning i Drammen i 2018 i ein prosjektavklaringsfase.

#### *Andre byggjeprojekt i domstolane*

KVU for Stavanger tinghus er utarbeidd, og det er gjennomført ekstern kvalitetssikring (KS1). KS1-rapporten vart ferdigstilt i september 2017. Regjeringa avgjorde i mars 2018 å utsetje konseptvalet i fem år og vil vurdere å sikre det beste tomtealternativet gjennom ein kjøpsopsjon for eit framtidig nytt tinghus i Stavanger.

Lokala for Romsdal tingrett, Frostating lagmannsrett og Romsdal jordskifterett i Molde bør utbetrast. Domstoladministrasjonen arbeider saman med noverande utleigar om rehabilitering av dei noverande lokala for domstolane. Det er venta ei avklaring av dette alternativet i løpet av 2018. Vi viser til følgjande fleirtalsmerknad frå finanskomiteen på Stortinget i Innst. 401 S (2016–2017): «Flertallet understreker at Tingretten i Molde skal videreføres og mener Domstoladmi-

nistrasjonen må sørge for å stille formålstjenlige lokaler til rådighet snarest mulig.»

### 3.4 Kriminalomsorga

Ved behandlinga av Prop. 105 L (2015–2016) *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)*, jf. Innst. 80 L (2016–2017), 2. desember 2016, gjorde Stortinget dette oppmodingsvedtaket:

«Stortinget ber regjeringen foreta en evaluering av kriminalomsorgen ut fra de mål som er beskrevet i proposisjonen og de alternative modeller for organisering som har vært drøftet, samt en trenivåmodell. Samarbeidende instanser, frivillige organisasjoner, ansatte- og brukerorganisasjoner bør involveres i evalueringen.»

Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, har på oppdrag frå departementet gjennomført evalueringa. Evalueringsrapporten vart levert i september 2017.

Difi meiner det er gode grunnar til å endre dagens organisering og at ein tonivåmodell bl.a. kan gi tydelegare og meir einskapleg leiing av etaten og sikre rettslikskap og likebehandling. På oppdrag frå departementet har KDI levert et forslag til ny modell for organiseringa. Departementet vurderer forslaget frå KDI og vil komme tilbake til saka på eigna måte.

Regjeringa har prioritert både å redusere soningskøen og auka kvalitet i kriminalomsorga. Eit viktig tiltak har vært å auke bruken av straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Kapasiteten er auka med 255 plasser i løpet av regjeringsperioden og utgjør i dag om lag 500 plassar. Auka bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll har bidratt til å redusere behovet for fengselsplasser med lågare tryggningsnivå. Prognosar viser ein overkapasitet på om lag 250 fengselsplasser med lågare tryggningsnivå. Ressursane i kriminalomsorga må brukast mest mulig effektivt. Regjeringa planlegg derfor å leggje ned om lag 250 fengselsplasser med lågare tryggningsnivå, jf. nærmare omtale under programkategori 06.30.

### 3.5 Utlendingsforvaltninga

Utlendingsforvaltninga inkluderer ei rekkje ulike verksemder, som har ulike oppgåver og roller. God samhandling på tvers av dei ulike verksemdene er ein føresetnad for effektivitet i forvaltninga. I etatsstyringa si legg departementet derfor

vekt på at etatane samordnar innspela sine til departementet, og vidare at det er tett dialog og gjensidige tilpassingar undervegs i gjennomføringa av ulike tiltak. Dette gjeld særleg forenklings- og moderniseringsarbeidet.

#### 3.5.1 Modernisering av IT-løysingane til utlendingsforvaltninga

Regjeringa foreslår å vidareføre investeringsmidlar på 53,2 mill. kroner i 2019 til utvikling og modernisering av IT-løysingane til UDI. Systema til utlendingsforvaltninga har utfordringar med mangelfull datakvalitet, vanskeleg tilgjengeleg informasjon og ein veksande tryggleiksrisiko. Sentrale prosessar er prega av manuelle rutinar og delvis manglande funksjonell støtte. IT-moderniseringa skal bidra til betre oversikt over og kontroll med asylsøkarar, andre tredjelandsborgarar og til effektivisering i forvaltninga.

I 2019 vil det bli utvikla ei ny systemløysing for mottaksfeltet. Dette systemet vil leggje til rette for meir effektiv bruk av mottaksplassane, betre kontroll med utbetalingar til mottak og søkarar og å understøtte arbeidet med integrering og retur. I tillegg til å gi betre funksjonalitet vil dei nye løysingane bli utvikla i tråd med vedtatte prinsipp innanfor digitaliseringspolitikken, slik at arbeidet understøttar ei stegvis modernisering av systema i utlendingsforvaltninga.

Vidare vil løvinga bli nytta til meir effektivisering og modernisering gjennom å utvikle løysingar for automatisert saksbehandling av opphaldsaker. Ein stor del av desse sakene kan automatiserast heilt eller delvis og dermed frigjere saksbehandlingskapasitet. I tillegg vil løysinga vere det første store steget for å kunne sanere dagens aldrande systemportefølje. Løysinga vil danne grunnlag for automatisering av andre saksporteføljar.

Den nye mottaksløysinga vil vere basert på standard programvare/hyllevare. Utover dette vil UDI i samarbeid med politiet og skatteetaten utvikle løysing for automatisert rekvirering av D-nummer til EØS-borgarar. Det vil i tillegg bli gjort arkitekturtiltak som tillèt framtidig endring, betre datakvalitet og vidare modernisering.

Som klageorgan har UNE eigne teknologiløysingar, samstundes som verksemda nyttar fellesløysingar i utlendingsforvaltninga. UNE vil i 2019 fokusere på å forvalte eigne løysingar slik at dei harmonerer med dei andre løysingane i utlendingsforvaltninga, særleg innanfor området samhandling og tenestegrensesnitt. UNE vil primært tilpasse seg og ta del i det felles utviklingsløpet i

utlendingsforvaltninga og utover dette berre utvikle og forbetre eigne system på enkeltområde som gir god effekt, og som kan leverast med relativt låg ressursinnsats.

### 3.5.2 Betre registrering av asylsøkjara og ID-forvaltning

*Meir effektiv organisering av innleiande asylsaksbehandling*

UDI og POD/PU arbeider med å innføre ny saksflyt for å effektivisere asylsaksbehandlinga i den innleiande tilkomstfasen, og medrekna innkvarteringslogistikken. Ny saksflyt legg til grunn at UDI og PU skal vere samlokaliserte på Ankomstsenter Østfold i den innleiande tilkomstfasen. Drifta ved Ankomstsenter Østfold har sidan oppstarten seint i 2015 gitt eit godt praktisk erfaringsgrunnlag ved at ein har prøvd ut og evaluert ulike nye arbeidsmodellar, først gjennom handteringa av dei store tilkomstane av asylsøkarar, som varte ved dei første månadene etter opprettinga, og seinare i 2017 i samband med mottaket av store puljar av relokaliserte asylsøkarar.

Regjeringa legg i løyvingforslaget til grunn vidareutvikling av inkomstsenterfunksjonen for å leggje til rette for samlokalisering av UDI og politiet i den innleiande asylfasen. Ombyggingstiltaka og samlokaliseringa av verksemd i PU og UDI på Ankomstsenter Østfold er planlagt ferdigstilte mot slutten av 2019, og etter planen vil då utrullinga av den nye asylsaksflyten starte for fullt.

Etatane har identifisert viktige kvalitative gevinstar av å forbetre saksflyten gjennom betre samarbeid om asylsaksregistrering og innleiande asylsaksbehandling. Dei viktigaste elementa er at UDI utfører asylintervjuet og gjer fleire av vurderingane samordna med arbeidet til politiet som ein integrert del av den innleiande fasen. Eit anna viktig grep har vore å finne fram til metodar for å unngå å bruke tid på å unødig lukke og opne saker. Vidare har ein vurdert forbetringar i organisering og bruk av felles støttetenester og andre linjeekspertise i alle delar av saksflyten.

Vidare vil samarbeidet mellom etatane føre til høgare kvalitet i saksbehandlinga, særleg knytt til tidlegare ID-avklaring og dermed fleire riktige vedtak. Tidlegare avklaring av identitet vil òg lette arbeidet med busetjing for personar som får innvilga opphald, og retur av personar som får avslag. Ny saksflyt vil òg kunne gi kortare saksbehandlingstid, som vil redusere talet på mottaksdøgn. Vidare vil ny saksflyt redusere samla samtaletid med søkaren, og dermed òg andre følgjekostna-

der som t.d. bruk av tolk. I ny saksflyt blir òg oppgåvene i den innleiande asylsaksbehandlinga delte på ein måte som er meir robust ved store svingingar og massetilkomstar, og slik vil ny saksflyt sikre betre tilkomstberedskap.

*Meir utstrekt opptak og lagring av biometri til bruk i saksbehandlinga i utlendingsforvaltninga*

Tilgang til biometrisk informasjon som ansiktsfoto og fingeravtrykk er sentralt for å kunne gjennomføre ei effektiv og brukarvennleg utlendingsforvaltning, og det gir myndigheitene betre føresetnader for å føre kontroll med identiteten til søkarane. Ein kan sjå på slik informasjon som faste bakgrunnsdata om søkarane, som kan brukast om att til ulike formål, på føresetnad av at informasjonen blir behandla på ein formålstenleg og tryggande måte. Større opptak og lengre tids langring av biometrisk informasjon for dei aktuelle søkargruppene for opphald i Noreg vil derfor kunne bidra til forenklingar.

Ved søknader om visum og opphald i Noreg har fingeravtrykk tidlegare berre blitt lagra i avgrensa grad. Stortingets vedtak av 10. juni 2016 gav derimot heimel i utlendingslova til utvida nasjonal lagring og bruk av dei biometriske dataa. Ein del søkarar som skulle forlenge opphalda sine i Noreg, har måtta møte opp på nytt for å få teke fingeravtrykk hos politiet når dei har levert søknad og nye utferda nye opphaldsdokument. For mange betyr dette unødvendig ressursbruk bl.a. til reising. Mangel på høve for å samanlikne dei biometriske dataa til utlendingar over tid, som eit kontrollverkemiddel, fører òg til risiko for ID-juks på ulike vis. Dette kan skje gjennom at same personen tidlegare har søkt andre typar løyve under andre namn/identitetar, og/eller at personar har lagt fram falske ID-dokument utan at dette blir oppdaga.

Stortinget løyvet midlar i 2017 for nødvendige investeringar i systemløyningar innanfor utlendingsforvaltninga, under dette UDI, politiet og utanrikstenesta, for å kunne gjennomføre utvida opptak, lagring og bruk av biometri. Fullføringa av løysinga, som inneber behov for endringar i systema til både politiet og UDI, må på grunn av nødvendige prioriteringar av knappe, felles utviklingsressursar på ID- og biometriområdet i politiet, bli utsett til første kvartal 2019. Fellesløysingane til politiet for lagring og gjenfinning av biometriske data blir gjenbrukte og vidareutvikla, noko som sikrar høg kvalitet og riktig tilgang til opplysningane òg til regulerte politiformål som kriminaltatitetsnedkjemping og for kontroll i sam-

band med utferding av norsk ID-kort til utlendingar, jf. lov om nasjonalt ID-kort.

*Betre samhandling mellom utlendingsforvaltninga og modernisert folkeregister*

UDI og Skattedirektoratet har dei siste åra samarbeidd om felles løysingar for automatisk tildeling av d-nummer og fødselsnummer i folkeregisteret ved registrering og innvilging av opphald i saker etter utlendingslova. Delar av løysinga er no i drift, og heile løysinga for automatisk tildeling vil etter planen ferdigstillast i 2019. Dette har effektivisert rekvireringsarbeidet og bidratt til høgare kvalitet i folkeregistreringa, ettersom ho skjer på ein standardisert måte gjennom utlendingsforvaltninga og ikkje som tidlegare frå mange ulike eta-

tar på det tidspunktet utlendingen fekk behov for d-nummeret. Samla sett er tiltaket derfor òg ei forenkling for brukaren.

Folkeregisteret har no òg førebudd at utlendingsmyndigheitene skal kunne leggje inn ei ytterlegare opplysning om ID er kontrollert ved at biometri er samanlikna mellom ulike kjelder. Utfyllande regelverk og rutinar for dette er no til utgreiing. Tilgang til å ta opp og lagre biometri over lengre tid for fleire grupper utlendingar vil etter kvart gi stadig betre grunnlag for å fastslå ID-en til utlendingar på ein best mogleg måte, og vil bidra til å forhindre eller luke ut feilaktige/misvisande registreringar i folkeregisteret. Planen er òg at utlendingar som oppfyller visse krav, skal bli tilbodne nasjonalt ID-kort i 2020.

## 4 Redningstenesta

### 4.1 Redningsteneste – vurdering av status og tilstand

I Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn* jf. Innst. 326 S (2016–2017) og i Justis- og beredskapsdepartementet sin Prop. 1 S er 14 tverrsektorielle samfunnsfunksjonar som er kritiske for samfunnstryggleiken, presenterte. Det er samfunnsfunksjonar der fleire departement kan ha ansvar, der samfunnsfunksjonane kan vere avhengige av kvarandre, og der departementa må samarbeide for å ta vare på samfunnstryggleiken. For kvar av dei 14 samfunnsfunksjonane er det utpeika eit hovudansvarleg departement, som skal sikre nødvendig koordinering og samordning.

Inndelinga i 14 samfunnskritiske funksjonar og plassering av ansvar hos eit hovudansvarleg departement er eit sentralt verkemiddel for å styrke den tverrsektorielle samordninga i arbeidet med samfunnstryggleik. Det er gjennom ny samfunnstryggleiksinstruks<sup>8</sup> etablert eit system for å utarbeide status- og tilstandsvurderingar for dei 14 samfunnskritiske funksjonane, som skal vurdere kva for evne samfunnet har til å halde funksjonane ved like dersom dei blir utsette for ulike påkjenningar. Dei hovudansvarlege departementa er ansvarlege for at vurderingane blir gjorde, og skal presentere desse i sine respektive budsjettproposisjonar. I budsjettet for 2019 er det utarbeidd status- og tilstandsvurderingar for dei tre samfunnskritiske funksjonane elektroniske kommunikasjonsnett og -tenester (Samferdselsdepartementet), finansielle tenester (Finansdepartementet) og redningsteneste (Justis- og beredskapsdepartementet).

### 4.2 Om redningstenesta

Det offentlege har ei redningsplikt overfor personar i nød. Organisering, ansvar og oppgaver for

redningstenesta er fastsette i kgl.res. 19. juni 2015 *Organisasjonsplan for redningstjenesten*. Organisasjonsplanen definerer redningstenesta som:

*«Offentlig organisert øyeblikkelig innsats fra flere samvirkepartnere for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede organer eller ved særskilte tiltak. Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige organer, frivillige organisasjoner og private virksomheter og personer, under ledelse og koordinering av to hovedredningsentraler og underordnede lokale redningsentraler.»*

Redningstenesta er ikkje ein organisasjon, men ei nemning på eit samvirke mellom offentlege, frivillige og private aktørar. Redningstenesta tek hand om ein funksjon som ingen enkeltorganisasjon har kapasitet til å ta hand om sjølv. Kva for aktørar som blir mobiliserte i kvar enkelt søk- og redningsaksjon, avheng av typen hending og kva for ressursar som trengst og er tilgjengelege i området. Redningstenesta er ei integrert teneste, noko som inneber at ho omfattar alle typar redningsaksjonar knytte til land-, sjø- og luftfredning. Verdien og nytteverknaden av redningstenesta strekker seg utover det å redde menneske frå skade og død. Redningstenesta medverkar til tryggleik for folkesetnad og næringsliv og er viktig for næringar som fiskeri og petroleumsverksemd.

Samvirket er grunnleggjande for redningstenesta, jf. kgl.res. 19. juni 2015. Alle offentlege organ som har kapasitet, informasjon eller kompetanse som er eigna til redningsformål, pliktar å bidra i redningstenesta med tilgjengelege kapasitetar, kompetansar og fullmakter. Samvirkeprinsippet inneber at alle aktørar har eit sjølvstendig ansvar for å sikre eit best mogleg samvirke både i det førebuaende arbeidet og ved redningsaksjonar. For private aktørar er dette eit samfunnsmessig ansvar, ikkje eit juridisk ansvar.

Redningstenesta blir administrativt koordinert av Justis- og beredskapsdepartementet. Leiing og koordinering av redningsaksjonar blir utført av to

<sup>8</sup> *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet*, fastsett av Justis- og beredskapsdepartementet, 1. september 2017.

hovudredningssentralar i høvesvis Bodø og Sola, og av 13 underliggjande lokale redningssentralar, som utfører verksemda si frå politidistrikta og frå Sysselmannen på Svalbard. Hovudredningssentralane leier og koordinerer sjø- og luftredningsaksjonar, medan leiing og koordinering av landredningsaksjonar normalt blir delegert til ein av dei lokale redningssentralane. Ansvarsområdet til hovudredningssentralane er delt på breiddegrad 65° N til sjøs og ved grensa mellom Trøndelag og Nordland fylke på land.<sup>9</sup> I tillegg til den operative verksemda har hovudredningssentralane eit pådrivaransvar for å halde ved like og vidareutvikle samvirket i redningstenesta. Ved kvar hovudredningssentral er det etablert ei redningsleiing på strategisk nivå, som er sett saman av sentrale samvirkepartnarar, og som skal varslast ved redningshendingar som krev leiing og koordinering på overordna nivå.<sup>10</sup> Redningsleiinga skal elles bidra til å utvikle den samverkande redningstenesta. Dei fleste representantane er dei same i nord og sør. Når redningsleiinga er innkalla, handlar medlemmene etter fullmakter frå verksemdene sine. Redningsleiingar er òg etablerte ved dei lokale redningssentralane.

Det geografiske ansvarsområdet for redningstenesta er i tillegg til norsk territorium med Svalbard dei områda der Noreg, i samråd med nabostatar og på grunnlag av internasjonale overenskomst, har forplikta seg til å yte redningsteneste.<sup>11</sup>

#### *Avgrensinga til vurderinga*

Status- og tilstandsvurderinga baserer seg på definisjonen av redningstenesta slik han går fram av kgl.res. 19. juni 2015, *Organisasjonsplan for redningstjenesten*, og er med det avgrensa til å vurdere evna til augeblikkeleg innsats frå fleire samvirkepartnarar, under leiing av hovudredningssentralane og underordna lokale redningssentralar,

<sup>9</sup> Fastsett av Justis- og beredskapsdepartementet 5. november 2015 i *Instruks til politimester for Hovedredningssentralen Sør-Norge og instruks til politimester for Hovedredningssentralen Nord-Norge*.

<sup>10</sup> I redningsleiinga til hovudredningssentralane deltek representantar frå Forsvaret, Luftfartstilsynet, Kystverket, Sjøfartsdirektoratet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, HelseDirektoratet og DSB. Følgjande blir tilbodne å delta på nærmare fastsett måte av Justis- og beredskapsdepartementet: Avinor, Telenor Kystradio, Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum og Redningsselskapet.

<sup>11</sup> Ansvarsområdet strekker seg frå 57 gradar nord, i Skagerrak, til 90 gradar nord (Nordpolen). Vest-aust-aksen er avgrensa av Greenwich-meridianen, med ei viss tillemping i Nordsjøen på grunn av oljeverksemda, til omtrent 35 gradar aust utanfor Varanger.

for å redde menneske frå død eller skade som følgje av akutte ulukke- eller faresituasjonar.

Alle tilgjengelege ressursar i samfunnet er potensielt ein del av redningstenesta. Det er derfor nødvendig å avgrense kva for aktørar som blir gjenstand for nærmare vurdering i status- og tilstandsvurderinga. I tillegg til hovudredningssentralane og dei lokale redningssentralane, er nødetatane, dei frivillige organisasjonane, Forsvaret og Sivilforsvaret vurderte til å ha spesielt sentrale roller, både med omsyn til kapasitetane dei representerer, og på bakgrunn av kor ofte dei deltek i redningstenesta. Vurderinga vil følgjeleg fokusere på desse aktørane.

Innanfor kjemikalie- og eksplosivberedskapen er vern av liv og helse eit primærømsyn. Tilstanden knytt til kjemikalie- og eksplosivberedskap blir greidd ut i samband med aktivitetane som følgjer av Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap 2016–2020 og Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn* jf. Innst. 326 S (2016–2017). Kjemikalie- og eksplosivberedskap vil derfor ikkje bli særskilt omtalt i denne status- og tilstandsvurderinga.

Status- og tilstandsvurderinga vil avgrense mot hendingar i krigstid.

### **4.3 Overordna risikobilete**

Spennet av moglege hendingar som kan utfordre funksjonsevna i redningstenesta, er stort. Ytre drivkrefter som kan utfordre redningstenesta, er bl.a. endringar i ferdsels- og aktivitetsmønster med omsyn til omfang og risikoeksponering. Det har vore ein auke i ferdselen til sjøs og til lands, og dertil for aktivitetar som kan innebere stor ulukkesrisiko, til dømes offpiste skikøyring og vass-sport. Dette er faktorar som kan medføre auka behov for redningsteneste. Framover kan òg klimaendringar føre til fleire naturhendingar som kan medføre redningsbehov.

Risikobiletet fokuserer på situasjonar som utfordrar funksjonsevna til redningstenesta, og vurderinga vil vere på eit aggregert nivå. Status- og tilstandsvurderinga tek utgangspunkt i følgjande situasjonar som kan utfordre funksjonsevna: ekstraordinære hendingar, samanfallande hendingar, svingingar i operativ redningskapasitet og hendingar som rammar kritiske innsatsfaktorar.

#### *Ekstraordinære hendingar*

Ekstraordinære hendingar er kjenneteikna av at dei ikkje kan handterast rutinemessig, grunna

behov for utvida redningsinnsats, leing og samvirke. Dei kan vere valda av naturen, av tilsikta handlingar eller ulukker. Ulike forhold som talet på nødlidande, storleiken på søkeområdet og kompleksiteten i hendinga kan gi behov for ekstraordinær innsats. Ekstraordinære hendingar vil kunne utfordre både evna til redningsleing og evna til dei operative redningsressursane. Luft- og sjøfartsulukker har særleg potensial til å omfatte eit stort tal nødlidande på område med få redningsressursar. Dette er hendingar som kan involvere store søkeområde og inntreffe på område med vanskeleg framkomst. Døme på krevjande scenario til sjøs er brann om bord i cruiseskip eller eksplosjonsulukker på oljeplattformar. Ein annan kategori er hendingar valda av tilsikta handlingar. Dette er hendingar som ofte inneber stor uvisse, både med omsyn til redningsbehovet og med omsyn til gjennomføringa av redningsaksjonen, der risiko for innsatspersonell må handterast ved sida av redningsinnsatsen. Hendingar som involverer CBRNE, vil òg innebere handtering av risiko for innsatspersonell ved sida av redningsinnsatsen.

#### *Samanfallande hendingar*

Behovet for redningstenesta reflekterer aktivitetsmønsteret i samfunnet. Dette gjer at behovet har ein tendens til å bli konsentrert i enkelte tidsrom, og ei stor mengd samanfallande hendingar vil kunne utfordre kapasiteten til redningstenesta. Det er t.d. auka risiko for at kapasiteten til hovudredningssentralane blir utfordra i juli, som er den månaden i året med flest redningshendingar. Samanfallande hendingar vil spesielt kunne utfordre kapasiteten til den operative redningsleinga, som er sett til å koordinere alle hendingar innanfor eit større geografisk ansvarsområde. Kapasiteten til dei operative redningsressursane kan òg bli utfordra dersom fleire hendingar skjer i eit område med få redningsressursar.

#### *Svingingar i operativ redningskapasitet*

Redningstenesta baserer seg i stor grad på dei ressursane som til ei kvar tid er tilgjengelege, noko som gir svingingar i den operative redningskapasiteten. Risikoen er størst i område med få alternative ressursar tilgjengeleg og der ein er avhengig av ressursar som har unike søke- eller redningsevner. I Nord-Noreg er det t.d. færre redningsressursar samanlikna med i Sør-Noreg, noko som kan føre til større svingingar i den operative

redningskapasiteten. Til dømes vil den operative redningskapasiteten variere betydeleg i takt med tilgjengelegheita til Forsvarets ressursar. Dette gjeld særleg ved hendingar langt til havs der Kystvakta er ein unik ressurs, både til søk og i funksjonen som stadleg koordinator for hovudredningssentralane.

#### *Hendingar som rammar kritiske innsatsfaktorar*

Kontinuitet i kritiske innsatsfaktorar er avgjerande for funksjonsevna til redningstenesta. Redningstenesta er avhengig av fleire kritiske innsatsfaktorar, som straum, ekom, satellittenester, drivstoff og transportevne. Hendingar som rammar kritiske innsatsfaktorar, kan vere valda av naturhendingar, ulukker eller tilsikta handlingar. Både evna til å leie og koordinere søk- og redningsaksjonar og evnene til dei operative redningsressursane er i stor grad avhengige av dei nemnde innsatsfaktorane. Det er derfor viktig at aktørane i redningstenesta planlegg for å kunne vere operative òg med svikt i tilgangen på desse innsatsfaktorane, dvs. har god kontinuitetsplanlegging.

## **4.4 Status- og tilstandsvurdering**

Status- og tilstandsvurderinga vurderer, i lys av det overordna risikobiletet, evna redningstenesta har til straks å gi innsats for å redde menneske frå død eller skade som følgje av akutte ulukkes- eller faresituasjonar. Vurderingane byggjer på dokumentanalysar og intervju med sentrale aktørar. Dokumentanalysane har danna grunnlag for intervju, som er utførte med høvesvis hovudredningssentralane i Sør-Noreg og i Nord-Noreg, Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF), Politidirektoratet, Helse- og beredskapsdepartementet, Forsvarets operative hovudkvarter og Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB). I intervju er det bl.a. innhenta informasjon om desse forholda:

- Kva kjenneteiknar hendingar som utfordrar funksjonsevna?
- Kva moglegheit finst det for å skalere opp innsatsen for å handtere ekstraordinære hendingar og fleire samanfallande hendingar?
- Korleis fungerer samvirket mellom dei sentrale samvirkeaktørane?
- Kva er status knytt til kritiske innsatsfaktorar og andre aktivitetar som understøttar funksjonsevna, deriblant planverk, øvingsaktivitet og system for erfaringslæring?



I status- og tilstandsvurderinga er funksjonsevna delt inn i fire underliggjande evner, som dannar utgangspunktet for analysen: evne til redningsleiing, operativ redningsevne, evna til samvirke mellom redningsressursar og utviklingsevna til redningstenesta. Fleire av evnene er gjensidig avhengige av kvarandre, t.d. er evna til redningsleiing og operativ redningsevne avhengig av evna til samvirke. Kvar enkelt evne er likevel avhengig av nokre grunnleggjande føresetnader, som blir skildra.

#### 4.4.1 Evne til redningsleiing

Følgjande faktorar er vurderte som sentrale med omsyn til evna til redningsleiing:

- kompetanse
- kapasitet
- kontinuitet i kritiske innsatsfaktorar som støttar oppgåveløysinga

Desse forholda blir i det følgjande vurderte nærare for høvesvis hovudredningssentralane og dei lokale redningssentralane.

##### 4.4.1.1 Hovudredningssentralane

###### *Kompetanse*

Funksjonane som redningsleiarane skal vareta, legg føringar for kompetansebehovet. Ein redningsleiar skal raskt kunne fastsetje alvorsgrad, identifisere posisjon og mobilisere og koordinere innsatsen til relevante ressursar. Redningsleiarane skal vedlikehalde eit oppdatert situasjonsbilete og avgjere eventuelle søkemønster og søkeområde. Effektiv koordinering og utnytting av tilgjengelege redningsressursar føreset at redningsleiarane har god kunnskap om, og oversikt over, tilgjengelege og relevante ressursar.

Ved hovudredningssentralane blir den operative redningsleiinga utført av sertifiserte redningsleiarar, som utgjer om lag tre fjerdedelar av dei tilsette ved hovudredningssentralane. Å bli sertifisert som redningsleiar tek om lag 12–16 md. og gir kompetanse til å leie og koordinere luft- sjø-, og landredningsaksjonar. Redningsleiarane får omfattande mengdetrening gjennom dagleg handtering av hendingar. Det er liten gjennomtrekk, og redningsleiarane står lenge i jobben. Dette har stor verdi ettersom erfaring er ein viktig faktor i kompetanseutviklinga. Fleire av redningsleiarane har variert operativ bakgrunn frå

sjøfart, luftfart eller nødetatar, og i rekrutteringa blir operativ leiarerfaring vektlagt.

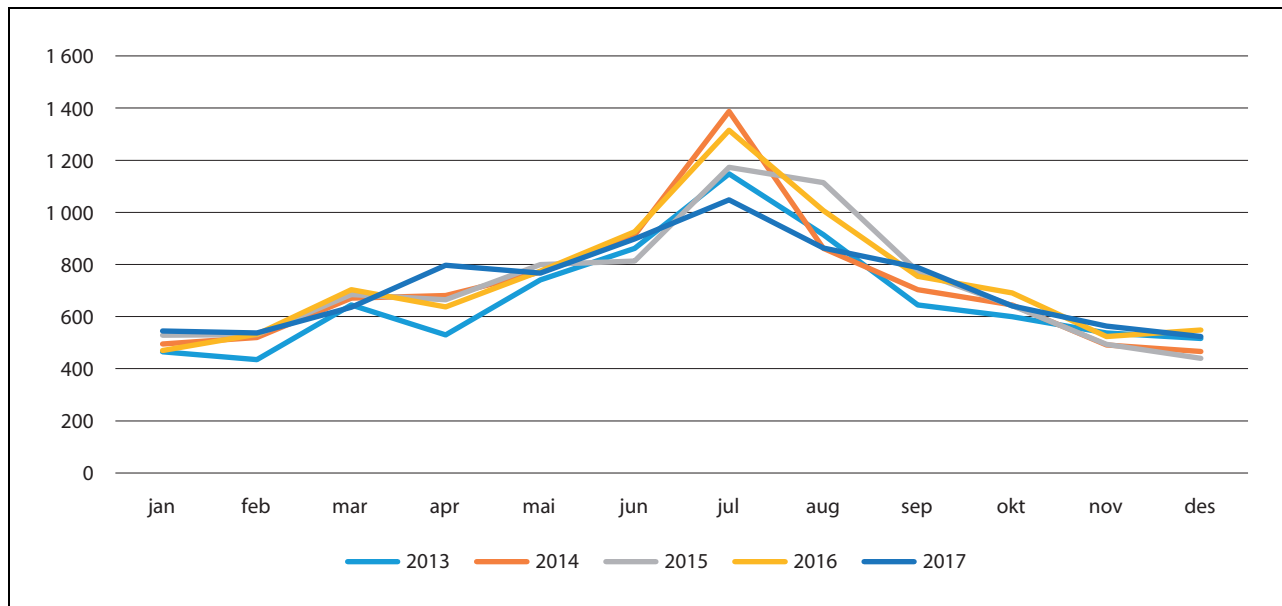
Operasjonsromma er til ei kvar tid bemanna med to redningsleiarar. Dette styrker grunnlaget for kollegasjekk og kvalitetssikring, og gjer evna til redningsleiing meir robust og påliteleg.

Fleire redningsleiarar vil gå av med pensjon dei nærmaste åra. Ved hovudredningssentralen i Sør-Noreg vil 40 pst. av redningsleiarane ha nådd pensjonsalder i 2020. Det er etablert eit krav om beredskapsteneste for operativt personell med frammetid på éin time, som inneber at redningsleiarane må vere busette i nærområdet til hovudredningssentralane. Det er vurdert å vere god tilgang til relevant kompetanse på arbeidsmarknaden på Sola og i Bodø, og det er sett i gang rekrutteringsprosessar for å erstatte redningsleiarar som vil gå av med pensjon dei neste åra.

###### *Kapasitet*

Kvar hovudredningssentral er til ei kvar tid bemanna med to redningsleiarar. Det er i tillegg alltid éin redningsleiar på ekstravakt med frammetid på éin time. Ved behov skal sentralane støtte kvarandre, så fram det er overskotskapasitet til dette. Det er tilrettelagt for operativ samhandling gjennom tekniske løysingar og prosedyrar, og kvar månad øver hovudredningssentralane på å overta for kvarandre. I dei tilfella sentralane samhandlar ved faktiske hendingar, skjer det oftast i form av delegering av enkeltoppgåver, t.d. å rekne ut eit søkeområde i sjøen. Sentralane samhandlar sjeldan i form av å overføre enkeltendingar til kvarandre, men dersom den eine sentralen blir sett ut av spel, kan den andre sentralen overta koordineringa av alle hendingar. Dette har skjedd ved nokre høve, men berre i kortare episodar.

På grunn av auken i talet på redningshendingar i samband med ferieavviklinga i sommarmånadene har hovudredningssentralen i Sør-Noreg hatt behov for å skalere opp kapasiteten i operasjonsrommet med ein tredje redningsleiar. Talet på hendingar i juli kan vere to–tre gonger høgare enn i vintermånadene. Hovudredningssentralane må ta alle førespurnader like seriøst inntil dei får verifisert alvorsgraden. Dei sesongmessige variasjonane er noko mindre ved hovudredningssentralen i Nord-Noreg. Variasjonane følgjer også eit anna mønster, der sesongfisket i februar – april ofte medfører eit auka redningsbehov.

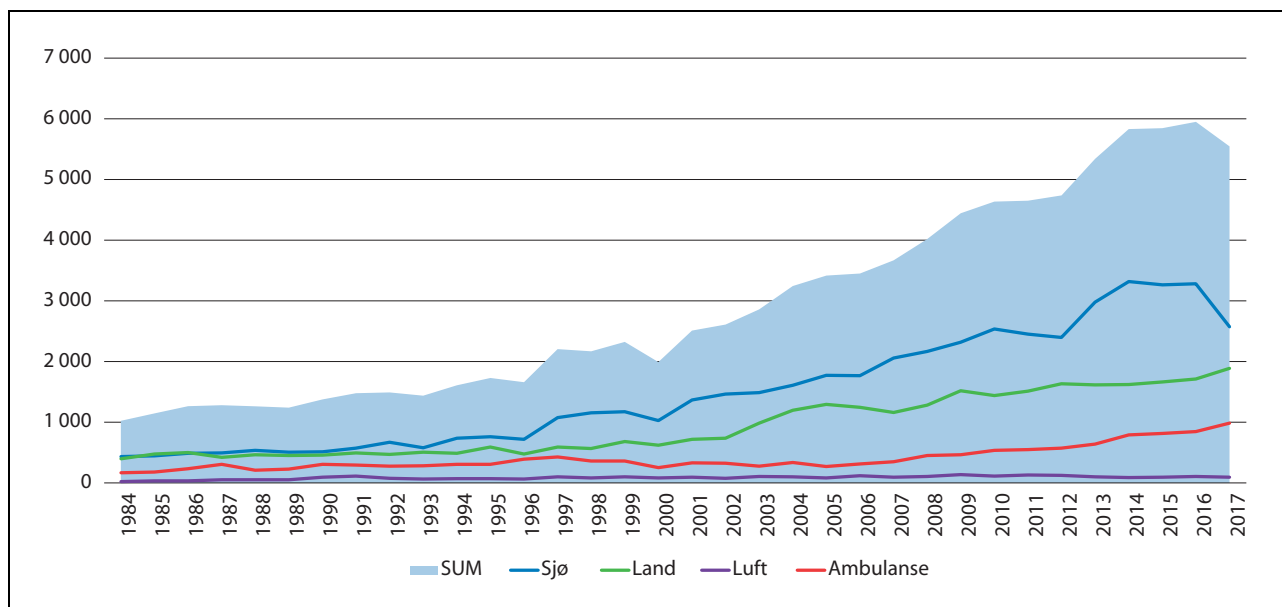


Figur 4.1 Sesongvariasjonar i talet på redningshendingar. Tal frå både hovudredningssentralar og lokale redningssentralar

Kjelde: Hovudredningssentralane

Sidan 2000-talet har talet på redningshendingar auka jamt, jf. Figur 4.2. Ein større del av tida til

redningsleiarane går med til operativ redningsleing.



Figur 4.2 Utvikling i talet på hendingar registrerte ved Hovudredningssentralen i Sør-Noreg 1984–2017<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Reduksjon i sjøhendingar mellom 2016 og 2017 er som følgje av ny rutine for innrapportering.

Kjelde: Hovudredningssentralen i Sør-Noreg

Nærleik til situasjonen er ein suksessfaktor for effektiv redningsleing, og ved behov kan hovudredningssentralen delegere delar av det lokale søk- og redningsarbeidet til eit fartøy. Ein såkalla

On Scene Coordinator er hovudredningssentralens forlengde arm og representant på staden og koordinerer innsatsen lokalt. Det er primært Forsvarets fartøy som er i stand til å ta denne rolla

fullt ut i tråd med oppgåvene som er skildra i det internasjonale SAR-planverket.<sup>12</sup> Kystvakta blir ofte nytta og er øvd i rolla.

Redningsleiinga til hovudredningssentralane skal varslast ved hendingar som vil kunne krevje at dei blir involverte. Dette er gjerne hendingar som varer over lengre tid. Eitt av læringspunkta frå evalueringa av skredulukka i Longyearbyen i 2015 var at redningsleiinga bør bli involvert på strategisk nivå ved større hendingar. Redningsleiinga har i liten grad øvd på hendingar som krev omfattande samvirke og koordinering på strategisk nivå, etter at ny organisasjonsplan for redningstenesta vart sett i kraft 2. november 2015.

#### *Avhengnad av kritiske innsatsfaktorar*

Operasjonsromma til hovudredningssentralane er utstyrte og dimensjonerte til å handtere større hendingar med samtidig innsats frå fleire redningsleiarar. Lokala har òg kapasitet til å ta imot medlemmer frå den samverkande redningsleiinga og ved behov faglege rådgivarar som kan bistå med spesialkompetanse. Redningsleiarane har eigne fagsystem der situasjonsbiletet blir oppdatert og utviklinga i hendinga blir loggført. Eit felles ressursregister (FRR) er integrert med IKT-systema til hovudredningssentralane og støttar opp under den operative samhandlinga mellom hovudredningssentralane.<sup>13</sup> Hovudredningssentralane bruker Nødnett.

Innan sjøredning utgjer kystradiostasjonane eit bindeledd mellom fartøyet i nød og hovudredningssentralane når kommunikasjonen går over maritim VHF. Kystradiostasjonane er samlokaliserte med hovudredningssentralane og bidrar til redundans ved at stasjonane kan vere operative reservelokasjonar for kvarandre.

I tilfelle svikt i kritiske innsatsfaktorar, slik som straum, tilgang til internett og ekom, bidrar organiseringa med to hovudredningssentralar til redundans ved at den eine sentralen kan overta for den andre dersom éin av sentralane blir sett ut av drift. Felles rutinar og system skal sikre rask og effektiv overtaking ved behov. I tillegg har kvar hovudredningssentral sett i verk tiltak som reduserer risiko knytt til svikt i kritiske innsatsfaktorar. Begge hovudredningssentralane har nødstraumsaggregat og avbrottsfri straumforsyning (UPS-batteri) som gir straum i ein avgrensa

periode ved svikt i kraftforsyninga. Ved bortfall av ekstern straum blir nødstraum prioritert til operasjonskritisk infrastruktur. Fleire av dei operative systema er knytte til internett, men har lokalt plasserte serverar, som skal sikre funksjonsevna til dei operative systema dersom tilgangen til internett fell ut. Ved bortfall av ekom, medrekna Nødnett, har hovudredningssentralane fleire alternative kommunikasjonsmiddel.

Hovudredningssentralane er avhengige av ein velfungerande IKT-infrastruktur, og kompleksiteten i IKT-porteføljen har over tid auka som følgje av behova for effektiv kommunikasjon og samhandling med andre beredskapsaktørar.

#### *4.4.1.2 Lokale redningssentralar*

##### *Kompetanse*

Funksjonen som lokal redningssentral er det operasjonssentralen i politidistriktet som varetok. Operasjonssentralen har ansvar for operativ styring og leiing av ressursane til politiet. Ved redningshendingar leier lokal redningssentral innsatsen med ei kommandolinje frå operasjonssentralen til innsatsleiarane på staden. Operasjonssentralane samhandlar dagleg med dei andre nødetatane, og operasjonsleiarane opparbeider betydeleg mengdetrening.

Gjennom nærpolitireforma har talet på lokale redningssentralar og operasjonssentralar på fastlandet blitt redusert frå 27 til 12. I samband med reforma har oppgåveløysinga ved operasjonssentralane blitt standardisert, og kompetansekrava har blitt heva. Standardiserte funksjonar gir betre føresetnader for erfaringslæring mellom lokale redningssentralar, og legg til rette for kontinuerleg utvikling av tenesta. Større operasjonssentralar gir større fagmiljø, meir mengdetrening og større kapasitet til å handtere hendingar. Eit miljø der fleire personar med overlappende kompetanse jobbar saman, legg òg til rette for styrkt organisatorisk redundans i form av kollegasjekk og kvalitetssikring.

Det pågår eit arbeid med å samlokalisere operasjonssentralane til politiet med nødmeldesentralane til brann- og redningsvesenet. Dei førebelse erfaringane frå dei første sentralane er at samlokaliseringa har styrkt evna til å utveksle kompetanse, dele erfaringar og til å vidareutvikle samvirke på operativt nivå, særleg ved større hendingar der alle nødetatane er involverte. I løpet av 2018 vil fem sentralar vere samlokaliserte.

<sup>12</sup> IAMSAR Manual Volume III.

<sup>13</sup> Sjå også omtalen av FRR under punkt 4.4.3.

### *Kapasitet*

Nærpolitireforma har gitt færre og større operasjonssentralar. Dette er venta å auke kapasiteten til dei lokale redningssentralane.

### *Avhengnad av kritiske innsatsfaktorar*

Alle operasjonssentralane har nødstraumsaggregat og avbrottsfri straumforsyning (UPS-batteri) som sikrar kontinuitet i tenesta ved brot i kraftforsyninga. Nødstraumen er dimensjonert til oppe-tidskravet på 99,95 pst. og dekker både kommunikasjonsløyser og IT-system som blir nytta ved operativ leiing. Operasjonssentralane kommuniserer med nødetatar og andre redningsressursar over Nødnett. Politiet har dei siste åra styrkt robustheita i IKT-infrastrukturen. Felles ressursregister skal innførast i politiet, og ein pilot er sett i drift i tre politidistrikt.

### *Departementets vurdering*

Departementet vurderer at evna til redningsleiing i redningstenesta i all hovudsak er god. Organiseringa av den operative redningsleiinga i spesialiserte funksjonar for leiing og koordinering gir spesialiseringsgevinstar og har tilrettelagt for utvikling av spisskompetanse. Samarbeidet mellom hovudredningssentralane og dei lokale redningssentralane er godt.

Det er viktig at hovudredningssentralane er førebudde på å overta eller støtte den andre sentralen. Justis- og beredskapsdepartementet har spesielt påpeika dette i instruksane til politimestrane for hovudredningssentralane, og vil følgje opp dette i styringsdialogen.

#### **4.4.2 Operativ redningsevne**

Den operative redningsevna vektlegg innsatsevne til dei ulike aktørane, der sentrale parametrar er materiell og utstyr, kompetanse, kapasitet og responstid.

### *Responskapasitetar*

Helikopterberedskapen er ein berebjelke i den operative redningsevna til redningstenesta, og helikopter har unike evner til å raskt nå over store delar av norsk redningsansvarsområde.

Redningshelikoptera er ein dedikert beredskap for redningstenesta og er til disposisjon for hovudredningssentralane. Dagens flåte av 12 Sea King redningshelikopter er for tida i beredskap på

fem basar<sup>14</sup> og har måltal for reaksjonstid<sup>15</sup> på 15 minutt, med unntak av basen på Rygge, som har måltal på 25 minutt etter normal arbeidstid. Redningshelikoptera har høg medisinsk kapasitet med lege og medisinsk utstyr om bord. På Florø-basen er det for tida ein mellombels sivil redningshelikopterkapasitet, der frigjorde ressursar frå Forsvaret blir nytta i innfasingsprogrammet for dei nye redningshelikoptera. Forsvaret skal vere operatør på Florø-basen når dei nye redningshelikoptera er fasa inn.

Redningshelikoptera har i all hovudsak overhalde målalet til reaksjonstid og har dei siste fem åra halde ein beredskap på 98,3 pst. i gjennomsnitt. Sjølv om beredskapen har vore god, har redningshelikoptera hatt ein utfordrande driftssituasjon som følgje av omfattande vedlikehaldsbehov. I enkelte tilfelle blir ikkje målalet til reaksjonstid etterlevd. Det er likevel sjeldan meir enn éin base som har redusert reaksjonsevne og beredskap samstundes, slik at nabobasen i nokon grad kan kompensere. Redningshelikoptera er i aukande grad etterspurde for andre oppgåver, som luftambulans og støtte til politiet.

Dagens flåte av Sea King redningshelikopter blir erstatta av 16 nye redningshelikopter (AW101), som er under innfasing. Dei nye helikoptera har langt betre rekkjevidde, større hastighet og betre evne til å operere i dårleg vær. Med 16 nye redningshelikopter kan òg alle basane vere betente av to helikopter, noko som ikkje er mogleg med dagens flåte av Sea King helikopter, der bl.a. vedlikehaldsbehov reduserer helikoptertilgangen. I samsvar med regjeringas redningsambisjon skal dei nye redningshelikoptera kunne redde 20 nødlidande 150 nautiske mil frå dei ytste punkta langs kysten innan to timar, og 2 nødlidande i ytterkanten av redningsansvarsområdet.

På Svalbard disponerer Sysselmannen to redningshelikopter. Kvart helikopter kan redde inntil 18 personar i nød innanfor ein radius på 140 nautiske mil. Dei to redningshelikoptera har krav til reaksjonstid på høvesvis éin og to timar. Helikoptera har i all hovudsak overhalde krava, og erfaring viser at reaksjonstida i praksis ofte er kortare. For å auke rekkjevidda på helikopterberedskapen i områda rundt Svalbard er det etablert fuel-depot ulike stader på Svalbard og ved dei meteorologiske stasjonane på Bjørnøya og Hopen.

Dei frivillige beredskapsorganisasjonane har eit mannskap på om lag 10 000. Fleire av dei stør-

<sup>14</sup> Redningshelikopterbasane er plasserte ved Rygge, Sola, Ørland, Bodø og Banak.

<sup>15</sup> Reaksjonstida er tida frå alarm til helikopteret lettar.

ste organisasjonane, så vel som dei mindre og meir spissa organisasjonane, er representerte i Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF). Blant dei frivillige er det grupper med ulike spesialiserte evner, som redning i alpint terreng, i grotter og med søk med hund og småfly. I tillegg til menneskelege ressursar med høg kompetanse innanfor redningsfaglege disiplinær, inngår materielle ressursar i form av terrenggåande køyretøy, båtar, sambandsutstyr og ulike typar spesialutstyr, t.d. til alpin redning. Dei frivillige organisasjonane spelar ei særleg sentral rolle innanfor søk og redning i vanskeleg terreng. Langs kysten er Redningsselskapet ein avgjerande ressurs, der om lag halvparten av skøyten er bemanna av frivillig mannskap.

Dei frivillige er ein desentralisert ressurs med kort reaksjonstid. Til vanleg er frivillige ressursar hovudsakleg på heimevakt, noko som inneber at vedkommande må kle seg om og ta med relevant utstyr. I den nasjonale rettleiaren *Søk etter savnet person på land* er det sett ein ambisjon om at det skal gå 10 minutt frå ein mottek alarmeren, til ein skal vere på veg. Frivillige som er varsla på førehand, vil kunne vere klare for umiddelbar innsats.

Evna til rekruttering er grunnleggjande for dei frivillige organisasjonane. Med nokre lokale variasjonar melder sentrale frivillige organisasjonar frå om tilfredsstillande rekruttering.

Nødetatane har redning av liv og helse som ein del av primæroppdraga sine og er dimensjonerte og innretta for døgnkontinuerleg beredskap. Gjennom dagleg handtering av hendingar, og evne til å skalere opp innsatsen etter behov, har nødetatane ei betydeleg operativ rednings-evne og kapasitet til å stå i hendingar over tid.

Politiet har auka den operative kapasiteten sin dei siste åra. I perioden 2013–2017 har talet på politiårsverk auka med 1 200.<sup>16</sup> Politiet har òg blitt styrkt på materiellsida. Politiet har krav til responstid ved hendingar der det er akutt fare for liv og helse. I politiet er responstida eit mål på tida frå melding er motteken, og til politiet er på staden. I 2017 varierte median responstid mellom 7 og 16 minutt avhengig av tettstadskategori.

Helsetenesta har ansvar for koordinering av akuttmedisinske ressursar. Ambulansetenesta er den sentrale operative ressursen for akuttmedisinsk bistand utanfor sjukehus og blir koordinert gjennom 16 akuttmedisinske kommunikasjons-sentralar (AMK). Ambulansetenesta har betydelege transportevner og har ein flåte av bilar, båtar, helikopter og fly. Ambulansetenesta har ei rettlei-

ande norm for utrykkingstid for akuttoppdrag på mellom 12 og 25 minutt avhengig av tettstadskategori. Utrykkingstida måler tida frå innringaren ringer 113, til ambulansen er framme på staden. I perioden 2013–2017 har gjennomsnittleg utrykkingstid for ambulansetenesta vore høvesvis 18 og 32 minutt for tettbygde og spreiddbygde strøk. Ambulanshelikoptertenesta opererer til saman 13 ambulanshelikopter frå 12 basar og kan ved høve brukast til søk og redning. Alle helikopterbasane har døgnkontinuerleg beredskap og er innretta for å oppretthalde ei reaksjonstid på 15 minutt, som er tida frå alarmering til helikopteret er i lufta.

Brann- og redningsvesenet er lokalt forankra og er anten kommunalt eller interkommunalt organisert. DSB er nasjonal brannmyndigheit og sentral tilsynsmyndighet for det kommunale brann- og redningsvesenet. Brann- og redningsvesenet skal ha ei innretning og dimensjonering som er i samsvar med krava i *Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen* og brann- og eksplosjonsvernlova. Brann- og redningsvesenet skal vere utrusta og dimensjonert til lokale risiko- og sårbarheitsforhold. Enkelte brann- og redningsvesen har spesialkompetanse og kan ved behov yte støtte til andre lokale brann- og redningsvesen. Til dømes er det utpeika sju brann- og redningsvesen som har særlege evner til å yte redningsinnsats til sjøs (RITS). Ved brann har brann- og redningsvesenet eit forskriftsfesta krav til innsatstid på mellom 10 og 30 minutt avhengig av tettstadskategori. Innsatstid er definert som tida frå innsatsstyrken er alarmert, til han er på skadestaden. Innsatstida blir i all hovudsak etterlevd.

Ved skogbrannar kan brann- og redningsvesenet be om bistand frå den statlege skogbrannhelikopterberedskapen. Skogbrannhelikopterberedskapen er administrert av DSB, og bruken blir koordinert av Hovudredningssentralen i Sør-Noreg. Den statlege skogbrannhelikopterberedskapen har vist stor evne til å skalere opp kapasiteten etter behov. Gjennom avtalar om internasjonalt redningssamarbeid kan kapasiteten bli ytterlegare styrkt.

Forsvaret er ein sentral aktør i redningstene-sta med fleire unike operative evner, både knytte til operative ressursar og til å bygge oppdaterte situasjonsbilete gjennom overvaking av havområde og skipstrafikk, inkludert militære fartøy. I sjøredningsaksjonar bidrar Forsvaret med ressursar i form av marinefartøy, overvakingssfly og helikopter. I tillegg til materielle ressursar har Forsvaret betydelege mannskapsstyrkar som kan støtte

<sup>16</sup> Gjennomsnittstal. Ikkje medrekna PST.

i søk- og redningsaksjonar, deriblant styrkar frå Heimevernet. Heimevernet er ein betydeleg beredskapsressurs ved større eller langvarige søke- og redningsaksjonar på land. Forsvaret har auka kapasitetane sine i Nord-Noreg, deriblant på område der det er få andre redningsressursar. På desse områda bidrar Forsvaret vesentleg til den operative redningsevna. Fleire sentrale ressursar i Forsvaret gjennomgår no ein moderniseringsprosess. Dette kan innebære redusert tilgjengelegheit til enkelte ressursar. Eitt døme er den svekte helikopterberedskapen til Kystvakta. Forsvaret har i utgangspunktet klartider tilpassa Forsvarets behov, men vil likevel ofte kunne mobilisere ressursar raskare enn fastsette klartider. Dette inneber svingingar i den operative redningskapasiteten.

Sivilforsvaret er ein del av totalforsvaret og gir støtte til nød- og beredskapsstatane i heile krisespekteret. Sivilforsvaret er underlagt DSB og er delt inn i 20 distrikt og har ein styrke på 8 000 tenesteplyktige. I redningstenesta er Sivilforsvaret ein sentral ressurs i leiteaksjonar på land, som ofte er mannskapskrevjande. Sivilforsvaret har store materielle og personellmessige ressursar som stiller krav til investeringar og kontinuerleg kompetanseutvikling. På materiellsida er det eit investeringssetterslep innanfor enkelte område. Når det gjeld personellsituasjonen, er det behov for å auke oppfyllinga av befal, som på nasjonalt nivå er på 67 pst. DSB vil framover gjennomføre fleire befalskurs for å auke oppfyllinga. Dekninga av tenesteplyktige er i samsvar med målsetjinga, men oppfyllinga per distrikt varierer.

#### *Særleg vurdering av redningsberedskapen på Svalbard*

Dei arktiske delane av Noregs redningsansvarsområde spenner over store område med få ressursar og krevjande framkomst. På Svalbard er det få alternative ressursar utover den faste redningsberedskapen til Sysselmannen. Eksisterande satellittkommunikasjonssystem har begrensa dekning nord for 75 gradar. Velfungerande kommunikasjonssystem er viktig for sikker navigasjon og for effektiv og sikker redningsteneste og nødkommunikasjon. Redning og beredskap er ei av primæroppgåvene til Sysselmannen. Større hendingar på Svalbard vil kunne krevje behov for støtte av ressursar frå fastlandet, og det er tett dialog mellom lokal redningssentral på Svalbard og hovudredningssentralen i Nord-Noreg ved hendingar der det er behov for koordinering av ressursar frå fastlandet. Tenestefartøyet til Sysselmannen, MS

«Polarsyssel», har sidan 2014 vore ein sentral beredskapsressurs. Fartøyet har kapasitet til å ta imot ei stor mengd nødlidande og er utrusta med søkeutstyr og medisinske fasilitetar. For redningshelikoptera gir MS «Polarsyssel» høve til å etterfylle drivstoff. Fartøyet var ei sentral plattform for leiinga av rednings- og søksarbeidet etter helikopterulukka i Isfjorden i 2017.

Forsvaret har ei særleg tilgjengelegheit i nordområda. Det er normalt eitt kystvaktfartøy i fiskevernsona i havområda utanfor Svalbard. Kystvaktfartøya kan tilføre drivstoff til redningshelikoptera, og nødlidande kan plasserast om bord, noko som gjer at redningshelikoptera i samspel med kystvaktfartøya får styrkt yteevne. Dei maritime patruljefly til Forsvaret har unike søkeevner og kapasitet til å rekke over store søkeområde. Flya kan bli utrusta med redningsflåtar som kan droppast til nødlidande. Ved hendingar langt til havs eller under krevjande vêrforhold kan dei maritime patruljefly bidra med avgjerande situasjonsrapportering til hovudredningssentralane. Avgjerdene om ein kan nytte redningshelikopter, kan vere avhengige av denne typen rapportering. Ved spesielle risikoforhold kan Kystvakta posisjonast for å styrke redningsberedskapen.

#### *Departementets vurdering*

Samla sett vurderer departementet at den operative redningsevna til redningstenesta er god, men departementet er innforstått med at den operative redningsevna varierer med tilgangen til operative redningsressursar. Fleire beredskapsaktørar har styrkt dei operative evnene sine, noko som har styrkt redningsberedskapen. Den operative redningsevna vil bli ytterlegare styrkt med dei nye redningshelikoptera. Kapasiteten på Svalbard er vurdert som god med omsyn til handtering av ordinære hendingar, men ved ekstraordinære hendingar eller fleire samanfallande hendingar er det avgjerande med rask bistand frå fastlandet.

#### **4.4.3 Samvirke**

Redningstenesta er innretta med utgangspunkt i prinsippet om samvirke. Effektivt samvirke føreset avklarte roller og avklart ansvarsforhold mellom aktørane, nødvendig kunnskap om eigne og andre sine ressursar og kapasitetar og moglegheter for å kommunisere effektivt på tvers av sektorar, etatar og geografiske grenser. Grunnlaget for eit effektivt samvirke blir lagt mellom hendingane. Pådrivaransvaret til hovudredningssentralane og ansvaret redningsleiinga har for å med-

verke til samvirket, er regulert i kgl. res. *Organisasjonsplan for redningstjenesten*.

### *Samvirke under hendingane*

Eit robust samvirke avheng av tilstrekkeleg formalisering av handlingsmønster gjennom planverk som er oppdaterte, harmoniserte og gjennomøvd. Planverket i redningstenesta har blitt styrkt dei siste åra. Eit nytt overordna redningsplanverk i redningstenesta, *Håndbok for redningstjenesten*, er nyleg ferdigstilt. Handboka gir ein overordna omtale av sentrale roller, oppgåver og kapasitetar i redningstenesta og er utarbeidd av ei arbeidsgruppe leidd av hovudredningssentralane på oppdrag frå Justis- og beredskapsdepartementet. Målgruppa er alle som har ei rolle i redningstenesta. Vidare er *Veileder for planverk og samvirke i redningstjenesten* under fullføring, og nye felles planverk for sjø- og luftredningshendingar og landredningar er nyleg ferdigstilte. Fleire tverretatlege planverk er òg utarbeidd, deriblant *Nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold (PLIVO)* og *Felles sambandsreglement for Nødnett*. Helsedirektoratet har på bakgrunn av erfaringar frå reelle hendingar gitt ut nasjonale retningslinjer i *Nasjonal veileder for helsetjenestens organisering på skadested* og *Nasjonal veileder for masseskadetriage*. Retningslinjene bidrar til å avklare ansvar og hovudoppgåver når fleire nødetatar samverkar, ved både mindre og større hendingar.

Sambandsløysingar er ein kritisk innsatsfaktor for samvirket under hendingar. Innføringa av Nødnett har styrkt kommunikasjonen og samvirket i og mellom samvirkeaktørar i redningstenesta. Gjennomsnittleg tilgjengelegheit i Nødnett for 2017 var 99,83 pst. Dei vanlegaste årsakene til utfall av Nødnett i 2017 var straumbrot og brot på telelinjer. Nødnett er ikkje bygd ut på Svalbard. Fastlandsressursar er ein viktig forsterkingsressurs for Svalbard, og alternative sambandsløysingar må vere øvde på ved søk- og redningsaksjonar på Svalbard. Ved skredulukka på Svalbard i 2015 vart det identifisert eit forbettringspotensial knytt til kommunikasjonsflyten mellom ressursar på Svalbard og enkelte fastlandsressursar.

Hovudredningssentralane implementerer nasjonalt avgrensa nett i 2018, noko som vil styrke samhandlingsevna knytt til gradert informasjon.

Til sjøs er maritim VHF primærsambandet, der Kystradioen er bindeleddet mellom fartøyet i nød og hovudredningssentralane. Kystradioen består av to døgnbemanna stasjonar, som er samlokaliserte ved dei to hovudredningssentralane,

og om lag 120 fjernstyrte VHF-stasjonar. Samlokaliseringa legg til rette for gevinstar i form av effektiv samhandling og informasjonsdeling.

Ved søk- og redningsaksjonar i kystnære strøk, der sjø- og landressursar samverkar i innsatsen, vil to ulike primærsamband ved høvesvis maritim VHF og Nødnett vere i bruk. Ulike ressursar som nyttar ulike samband, vil kunne utfordre samvirket.

Det er identifisert eit forbettringspotensial knytt til deling av digital informasjon mellom aktørane i redningstenesta, t.d. posisjonar og situasjonsbilete. Ulike standardar knytte til teknologiske løysingar, deriblant kart, kan vere til hinder for eit effektivt samvirke mellom ulike aktørar i ein redningsaksjon.

I ein nødssituasjon er det avgjerande at dei operative etatane har tilgang til informasjon om tilgjengelege ressursar. I regi av BarentsWatch har eit felles ressursregister (FRR) blitt utarbeidd. FRR bidrar til å effektivisere den operasjonelle innsatsen knytt til søk og redning. Informasjon om ein ressurs blir hovudsakleg halden ved like av ressurseigaren eller den som disponerer ressursen til dagleg.

Samarbeidet og kommunikasjonen mellom hovudredningssentralane og dei operative kontaktpunkta deira, blir skildra som godt.

### *Samvirke mellom hendingane*

Det er omfattande samvirkeaktivitet på ulike nivå mellom aktørane i redningstenesta. Hovudredningssentralane har eit særskilt pådrivaransvar for å vedlikehalde og vidareutvikle samvirket mellom hendingane og bidrar til dette på fleire arenaer. Sentrale aktivitetar er:

- tilsyn med lokale redningssentralar
- arrangering av erfaringsseminar og redningskonferansar
- deltaking i øvingar
- utvikling av planverk
- deltaking i nasjonale og internasjonale forum

Det operative personellet ved hovudredningssentralane jobbar med desse aktivitetane i tillegg til å leie og koordinere hendingar i operasjonsrommet, som er førsteprioritet. Dette reduserer tilgjengeleg kapasitet til aktivitetar knytte til vedlikehald og vidareutvikling av samvirket i redningstenesta. For at ressursane til hovudredningssentralane skal bli brukte der behova er størst, er det nødvendig at hovudredningssentralane prioriterer mellom samvirkeaktivitetar.

På strategisk nivå er redningsleiinga ved høvesvis hovudredningssentralane og dei lokale redningssentralane sentrale samvirkearenaer. Redningsleiinga sitt ansvar for å utvikle samvirket er utdjupa i eige mandat for redningsleiingane ved hovudredningssentralane og dei lokale redningssentralane. Redningsleiingane til hovudredningssentralane har felles møter to–tre gonger i året. Det er stor grad av kontinuitet i kven som deltek frå dei ulike sektorane. Redningsleiinga i dei lokale redningssentralane er omstilt frå ein struktur med 27 lokale redningsleiingar til 13, inkludert redningsleiinga ved den lokale redningssentralen på Svalbard. Ved enkelte lokale redningssentralar har det vore lågt aktivitetsnivå i dei lokale redningsleiingane. Dette er dels eit resultat av omstillinga i politiet som følgje av nærpolitireforma. I samband med reforma er det etablert lokale rednings- og beredskapsråd i kvart politidistrikt, der aktørar med oppgåver innan beredskap møtest éin til to gonger i året.<sup>17</sup>

Øvingar bidrar til å halde ved like planverk og kompetansen og styrker evna til å handtere framtidige hendingar. Hovudredningssentralane deltek årleg på fleire øvingar, både med nasjonale samvirkeaktørar og utanlandske samarbeidsaktørar. I tilsyna med dei lokale redningssentralane går det fram at øvingsaktiviteten til dei lokale redningssentralane gjennomgåande er god, men med nokre lokale variasjonar. Ved fleire lokale redningssentralområde er det etablert lokale samvirkeutval som strukturerer samvirkeaktivitetar som tverretatleg øvingsplanlegging og -gjennomføring. Hovudredningssentralane har tilrådd å etablere øvingsutval i alle distrikta og at dei er forankra i den lokale redningsleiinga. Sivilforsvarsdistrikta gjennomfører òg øvingar og tverrfagleg samvirketrening med nødetatane, frivillige organisasjonar og Forsvaret.

#### *Departementets vurdering*

Samvirket i redningstenesta fungerer, slik Justis- og beredskapsdepartementet vurderer det, i all hovudsak godt. Aktørane jobbar gjennomgåande systematisk med samvirket mellom hendingane og samverkar i all hovudsak godt under hendingane. Departementet understrekar at alle samvirkeaktørar har eit sjølvstendig ansvar for å leggje til rette for eit best mogleg samvirke, og at redningsleiingane ved redningssentralane har eit

ansvar for å medverke til utviklinga. Det overordna planverket i redningstenesta har blitt styrkt og legg til rette for auka harmonisering av ulike planverk. Hovudredningssentralane har eit pådrivaransvar for å vedlikehalde og vidareutvikle samvirket i redningstenesta mellom hendingane, men har avgrensa kapasitet i høve til pådrivaransvaret. Departementet følgjer opp dette i styringsdialogen med hovudredningssentralane. Ved enkelte lokale redningssentralar er det identifisert eit behov for å auke aktivitetsnivået i redningsleiingane. Det er identifisert eit forbettringspotensial knytt til deling av digital informasjon mellom aktørane i redningstenesta.

#### **4.4.4 Utviklingsevne**

Funksjonen til hovudredningssentralane føreset eit nært samspel med relevante ressursar i samfunnet, og pådrivaransvaret gjer dei til premissgivarar for utviklinga av redningstenesta.

Utviklingsevne føreset at ein har kapasitet til å drive med utvikling og endring utan at dagleg drift blir skadelidande.

Hovudredningssentralane har eit sterkt operativt miljø og kultur for erfaringslæring og kvalitetssikring. Ressurskrevjande aktivitetar, som det å utvikle planverk, får likevel ofte utfordringar med framdrifta ettersom arbeidet i stor grad blir utført av redningsleiarar på turnus. Hovudredningssentralane er i all hovudsak bemanna og innretta for å vareta operative oppgåver, med avgrensa kapasitet innanfor andre fagområde. Det er t.d. låg analysekapasitet og -kompetanse til å utnytte datamaterialet som ligg føre i form av redningsstatistikk og erfaringsdata. Dei administrative oppgåvene blir handterte i tett dialog med departementet.

Avgrensa ressursar i organisasjonen kan òg gjere det krevjande å implementere eksterne krav og føringar. Ofte inneber nye løysingar auka ressursbehov eller behov for ny kompetanse. I samband med kjøpet av nye redningshelikopter vil ny teknologi knytt til kommunikasjon og informasjonsdeling krevje høgare kompetanse og kapasitet i driftsfasen. Innføringa av Nødnett ved hovudredningssentralane har òg gitt eit større ressursbehov knytt til bl.a. drift av samtalegrupper.

#### *Departementets vurdering*

Gjennom daglege erfaringar har redningsleiarane unik tilgang på kunnskap som gir grunnlag for kontinuerleg utvikling av den operative verksemda. Det er eit forbettringspotensial knytt til

<sup>17</sup> Rammene for rådet famnar vidare enn redningstenesta og omfattar òg oppgåvene som følgjer av politilova § 27 tredje ledd.



utnytting av erfaringsdata som blir innrapportert til hovudredningssentralane.

#### 4.5 Oppsummering og tiltak

Funksjonsevna til redningstenesta er vurdert gjennom fire underliggjande evner: evne til redningsleiing, operativ redningsevne, evne til samvirke og utviklingsevne. Evna til redningsleiing ved hovudredningssentralane og dei lokale redningssentralane er vurdert som god. Den operative redningsevna er òg vurdert som god, men redningsevna varierer med tilgangen til ressursar. Samvirket i redningstenesta fungerer i all hovudsak godt, men departementet vil understreke at eit effektivt samvirke føreset kontinuerleg vedlikehald. Det er identifisert eit forbettringspotensial for utviklingsevna i redningstenesta, bl.a. knytt til utnytting av statistikk og erfaringsdata som blir innrapportert til hovudredningssentralane. Samla sett er funksjonsevna til redningstenesta vurdert som god.

Det er sett i verk og planlagt ei rekkje tiltak som er venta å styrke funksjonsevna til redningstenesta. Redningsberedskapen til redningshelikoptera vil bli vesentleg styrkt med innfasinga av 16 nye AW101 redningshelikopter.

Fleire beredskapsaktørar har dei siste åra styrkt dei operative evnene sine, og samlokaliseringa av operasjonssentralane til politiet med nødmeldesentralane til brann- og redningsvesenet er venta å styrke samvirket. Fleire av dei lokale redningssentralane har vore gjennom ei større omstilling som følgje av nærpolitireforma. Hovudredningssentralane skal i tråd med instruks frå Justis- og beredskapsdepartementet føre tilsyn med dei lokale redningssentralane og rapportere alvorlege avvik til departementet. I styringsdialogen med hovudredningssentralane vil departementet kunne følgje opp korleis redningsleiingane ved dei lokale redningssentralane blir re-etablerte i ny struktur. Innfasinga av felles ressursregister gir beredskapsaktørane betre

oversikt over tilgjengelege ressursar. Verktøyet er teke i bruk av hovudredningssentralane og er under innfasing i politiet. For brann- og redningsvesenet er ei ny forskrift for brann- og redningsvesenet under utarbeiding. Forskrifta skal leggje til rette for eit brann- og redningsvesen med betre evne til å handtere store og komplekse hendingar. Blant dei foreslåtte endringane er krav til heiltidsleiing i alle brann- og redningsvesen og tydelegare krav til risiko- og sårbarheitsanalyser som grunnlag for organisering, utrusting og bemanning. Ein ny fagskule for utdanning av brann- og redningspersonell er òg i ferd med å bli etablert. Fagskulen skal styrke kompetanseutviklinga og auke den operative handteringsevna til brann- og redningsvesenet.

Dei frivillige er ein viktig berebjelke i redningstenesta. FORF og Nasjonalt Redningsfagleg Råd er viktige kontaktpunkt og arenaer for vidareutvikling av det frivillige elementet i redningstenesta. Departementet har gitt Nasjonalt Redningsfaglig Råd i oppdrag å greie ut om rolla til dei frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonane i lys av dagens utfordringsbilete. Utgreinga vil bli ein del av kunnskapsgrunnlaget til departementet. Kunnskap om redningstenesta er eit prioritert FoU-tema i Justis- og beredskapsdepartementets FoU-strategi.

Redningsberedskapen rundt Svalbard har blitt styrkt gjennom utvidinga av seglingssesongen til MS «Polarsyssel» i 2016. På Svalbard har utbygginga av landbaserte AIS-basestasjonar styrkt oversikta over kommersiell skipsfart og fritidsfartøy utstyrte med AIS i området. Det pågår eit arbeid med å greie ut tiltak for å styrke kommunikasjonskapasiteten i nordområda ytterlegare.

Med omsyn til deling av digital informasjon er det identifisert eit forbettringspotensial knytt til deling av digital informasjon mellom aktørane i redningstenesta, t.d. posisjonar og situasjonsbilete. Neste generasjon Nødnett vil vere basert på 4G og den kommande 5G-standard. Dette vil gi betre og raskare overføring av data enn i dagens Nødnett, som primært er eit talesamband.

## 5 FNs berekraftsmål – rapportering

FNs berekraftsmål nr. 16: Fremme fredelege og inkluderande samfunn for berekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle og byggje velfungerande, ansvarlege og inkluderande institusjonar på alle nivå.

Delmåla fell i stor grad saman med nasjonale prioriteringar og nasjonal politikk. Å styrke den internasjonale innsatsen er i tråd med norske interesser. Det fagleg retta arbeidet blir følgt opp i Justis- og beredskapsdepartementet, og i andre relevante fagdepartement, og vil såleis bli rapportert om i respektive bidrag til nasjonalbudsjettet.

Berekraftsmål nr. 16 er peika ut som tema for FNs High-level Political Forum on Sustainable

Development (HLPF) sommaren 2019 og vil bli gått grundig gjennom òg i Noreg. Justis- og beredskapsdepartementet er peika ut som koordinerande departement i Noreg og er i ferd med å kartleggje datagrunnlaget for å måle dei underliggjande delmåla i berekraftsmålet med tilhøyrande indikatorar. I internasjonal samanheng ligg Noreg godt an på ei rekkje av delmåla. Nokre kan òg seiast å vere kvitterte ut. På andre delmål må og skal vi gjere meir, eller vi manglar talgrunnlag for å fastsetje statusen. Dette kartleggingsarbeidet blir intensivert i 2019.

## 6 Likestilling

Under følger omtale av og oversikt over arbeidet med likestilling i Justis- og beredskapsdeparte-

mentet og dei underliggjande og tilknytte etatane. Vi viser òg til årsrapportane for etatane.

### 6.1 Justis- og beredskapsdepartementet

Tabell 6.1 Oversiktstabell for departementet

År	N	Kjønnsbalanse (pst.)		Kvinner si lønn i pst. av menn si lønn	Deltid (pst.)		Legemeldt frávær (pst.)	
		M	K		M	K	M	K
2018 <sup>1</sup>	440	39	61	96,0	1,7	3,0	1,8	3,8
2016	436	37	63	99,6	0,0	5,0	2,0	4,0
2015	410	37	63	96,8	N/A	N/A	2,2	5,0

<sup>1</sup> Tala for 2018 er frå DFØ per 1. feb.18.

Tabell 6.2 Fordeling av stillingar 2017 og 2018

	Februar 2017		Februar 2018	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
Dep.råd og eksp.sjef	3	8	3	8
Avdelingsdirektør	25	24	23	23
Direktør				3
Fagdirektør	17	14	19	16
Underdirektør	3	4	2	4
Spesialrådgivar	2	2	2	2
Lovrådgivar	15	4	14	4
Prosjektleiar	3	4	2	2
Seniorrådgivar	129	68	137	68
Rådgivar	49	26	39	25
Seniorkonsulent	14	2	12	1
Førstekonsulent	13	7	12	16
Konsulent			3	
Sum	273	163	268	172

Talet inkluderer både tilsette lønte på kap. 400 og dei som er lønte over andre kapittel under Justis- og beredskapsdepartementet. DFØ per 1. feb. 2017 og 2018.

Departementet har frå 2017 til 2018 ein netto auke i talet på tilsette på fire stillingar. Oversikta viser at delen av kvinner i departementet er på 61 pst., mot 63 pst. i 2017. Delen kvinner i høgaste leiar-nivå er i 2018 uendra frå 2017 med 27 pst. Delen kvinner på mellomleiar-nivå er i 2018 47 pst., mot 51 pst. i 2017. Kvinner er underrepresenterte i leiarstillingar samanlikna med samansetjinga av

kjønn totalt. I stillingar som fagdirektør er delen kvinner uendra frå 2017.

Departementet har fleire kvinner i saksbe-handlarstillingar som seniorrådgivar, rådgivar og førstekonsulent. Blant seniorrådgivarar har delen kvinner auka frå 66 pst. i 2017 til 67 pst. i 2018. Delen kvinner blant rådgivarar er redusert frå 65 pst. i 2017 til 61 pst. i 2018. I førstekonsulentstillin-gar er det i 2018 43 pst. kvinner, mot 65 pst. i 2017.

Tabell 6.3 Lønn (i 1 000 kroner)

	Februar 2017		Februar 2018	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
Dep.råd og eksp.sjef <sup>1</sup>	1 248	1 342	1 248	1 342
Avdelingsdirektør	907	898	927	921
Direktør				858
Fagdirektør	794	794	794	792
Underdirektør	713	721	734	730
Spesialrådgivar	1 115	1 031	1 118	1 033
Lovrådgivar	804	771	808	791
Prosjektleiar	799	993	994	1 107
Seniorrådgivar	629	652	636	653
Rådgivar	522	515	530	527
Seniorkonsulent	519	462	521	479
Førstekonsulent	471	468	470	467
Konsulent			419	

<sup>1</sup> Tala for 2018 inkluderer ikkje lønnsauken for 2018. DFØ per 1. feb. 2017 og 2018

Forskjellane i lønn på toppleiar-nivå er i nokon grad knytt til tyngda til stillinga, dvs. ansvar, omfang og kompleksitet jf. leiarlønnssystemet.

Justis- og beredskapsdepartementet er opp-teke av å ha mest mogleg lik kjønnsbalanse i alle stillingar og lik lønn for samanliknbare stillingar. Det er relativt små lønnsforskjellar mellom kjønna på saksbehandlar- og mellomleiar-nivå. Det er

nokre fleire kvinner enn menn som arbeider del-tid. Bruk av deltid er i stor grad knytt til omsorgs-permisjonar.

Ved tilsetjingar i ledige stillingar skal minst ein kvalifisert søkar med minoritetsbakgrunn eller nedsett funksjonsevne kallast inn til intervju. Dette skal omtalast i innstillinga.

## 6.2 Utlendingsdirektoratet

År	N	Kjønnsbalanse (pst.)		Kvinner si lønn i pst. av menn si lønn	Deltid (pst.)		Mellombelse stillingar (pst.)		Legemeldt fråvær (pst.)	
		M	K		M	K	M	K	M	K
2017	1 092	30,4	69,6	84,9	3,4	8,6	24,4	21,2	2,2	4,8
2016	1 517	32,8	67,2	95,8	1,7	7,4	38	34,7	2,5	4,4
2015	1 187	30,1	69,9	93,7	4,8	16,5	17	16,5	2,9	4,7

Kilde: UDI

Det var langt færre tilsette ved utgangen enn ved inngangen av 2017, då mange mellombelse arbeidskontraktar gjekk ut 31. januar 2017. I løpet av 2017 vart talet på asyltilkomstar redusert, og

prognosane for 2018 vart også reduserte. Av den grunnen vart mykje turnover i løpet av året ikkje erstatta.

## 6.3 Utlendingsnemnda (UNE)

År	N	Kjønnsbalanse (pst.)		Kvinner si lønn i pst. av menn si lønn	Deltid (pst.)		Mellombelse stillingar (pst.)		Legemeldt fråvær (pst.)	
		M	K		M	K	M	K	M	K
2017	353	28	72	95,1	3	10	0	0,5	3,1	4,8
2016	337	29	71	95,8	2	12	0,3	0,5	4,2	3,5
2015	338	30	70	93,6	5	14	0	0,3	4,4	2,6

Kilde: UNE

Kjønnsfordelinga i UNE har dei siste åra vore om lag 70 pst. kvinner og 30 pst. menn. Blant leiarar var fordelinga per 31. desember 2017 56 pst. kvinner og 44 pst. menn. Gjennomsnittslønna for kvinner er 6 pst. lågare for kvinner enn menn i UNE. Fleire menn i dei høgare stillingskategoriane forklarar ein vesentleg del av denne forskjellen.

UNE har utarbeidd ein tiltaksplan for likeverd og mangfald. Eit av tiltaka som er starta opp, er å forbetre lønnsstatistikkane slik at eventuelle lønnsmessige forskjellar enklare kan bli identifiserte/analyserte.

## 6.4 Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB)

År	N	Kjønnsbalanse (pst.)		Kvinner si lønn i pst. av menn si lønn	Deltid (pst.)		Mellombelse stillingar (pst.)		Legemeldt frávær (pst.)	
		M	K		M	K	M	K	M	K
2017	684	56,4	43,6	94,0	2,9	9,6	2,4	1,9	2,1	2,4
2016	639	56,6	43,4	91,5	1,9	6,7	2,5	2,4	2,1	2,6
2015	561	56,5	43,5	89,5	1,8	8,8	2,8	2,5	0,5	0,7

Kilde: DSB

Blant leiarar i DSB i 2017 utgjer kvinner totalt 40 pst, nok som er ein klar auke frå 2016, og som betyr at målet om 40 pst. kvinner blant leiarar er nådd.

Det er i dag stor forskjell innanfor dei ulike leiarnivåa, med 67 pst. kvinneandel på direktørnivå, mot 36 pst. kvinneandel i mellomleiarstadiet.

I mellomleiarstadiet finn vi dei tradisjonelt mannsdominerte delane av verksemda med sivilforsvarsdistrikt og regionskontor innanfor eltryggleik. Her er berre 2 av 23 leiarar kvinner, og rekrutteringsgrunnlaget består i hovudsak av menn.

DSB jobbar for likestilling og ei balansert kjønnsamansetjing gjennom rekrutteringsprosesser, og legg særleg vekt på at kunngjeringsstektane skal utformast slik at verksemda kan tiltrekke seg begge kjønn og samstundes stimulere til betre mangfald i verksemda. DSB arbeider for likelønn mellom kjønna og å redusere uønskte forskjellar i lønn mellom nyttilsette og tilsette som har arbeidd i DSB i fleire år. Likelønnsprinsippet er nedfelt i DSBs lønnspolitiske dokument.

## 6.5 Hovudredningsentralane (HRS)

År	N	Kjønnsbalanse (pst.)		Kvinner si lønn i pst. av menn si lønn	Deltid (pst.)		Mellombelse stillingar (pst.)		Legemeldt frávær (pst.)	
		M	K		M	K	M	K	M	K
2017	48	83,3	16,7	66,7	0	0	0		1	2,8
2016	48	83,3	16,7	66,7	0	0	0	0	1	2,8
2015	48	77,6	22,4	63,9	0	0	0	0	1,1	2,6

Kilde: HRS

Av seks leiarar ved dei to hovudredningsentralane var fem menn ved utgangen av 2017. Ved nyrekruttering blir kvalifiserte kandidatar med ulik utdanning og arbeids- og livserfaring alltid oppmoda til å søke stillinga. Det blir likevel ikkje praktisert noka form for kvotering. Til stillingane som redningsleiar er det eit krav om såkalla operativ erfaring. Dette inneber at kandidatane ofte kjem frå mannsdominerte yrke, som Forsvaret, politiet eller sivil luft- og sjøfart. HRS har ei forventning om at prosentdelen kvalifiserte kvinne-

lege søkarar vil auke i takt med at kvinneprosenten aukar i desse yrkesgruppene. Per 31. desember 2017 var 4 av 36 redningsleiarar ved dei to hovudredningsentralane kvinner.

Personellet blir lønt likt i dei enkelte stillingane uavhengig av kjønn og bakgrunn. Derfor blir det ikkje jobba aktivt med å jamne ut forskjellar mellom kjønna. Det er viktig å nemne at dei lågast lønte stillingane (konsulentstillingane) ved Hovudredningsentralen berre er opptekne av kvinner.

## 6.6 Spesialeininga for politisaker

År	N	Kjønnsbalanse (pst.)		Kvinner si lønn i pst. av menn si lønn	Deltid (pst.)		Mellombelse stillingar (pst.)		Legemeldt frávær (pst.)	
		M	K		M	K	M	K	M	K
2015	37	38	62	89	0	4,3	5,3	3,6	0,9	1,3
2016	36	36	64	86	7,7	8,7	0	4,4	1,52	2,69
2017	36	39	61	79	2,8	5,6	0	5,6	1	1,6

Det er fleire kvinnelege enn manlege tilsette i Spesialeininga for politisaker. Eininga har 35 fast tilsette medarbeidarar, og 15 av desse er etterforskarar. Dei tilsette er lokaliserte med nitten tilsette på Hamar, ni i Oslo, tre i Trondheim og fire i Bergen. I tillegg til fast tilsette medarbeidarar har Spesialeininga for politisaker utnemnt tolv advokatar på verv. Av desse er ni menn og tre kvinner. Leiinga består av to menn (33,3 pst.) og fire kvinner (66,6 pst.), og ein av mennene og éi av kvinnene er advokatar på verv. Dersom ein gjer berekningar med utgangspunkt i fast tilsette leiarar, er kvinnedelen i leiinga 75 pst.

Personell blir lønt likt i dei enkelte stillingskategoriane uavhengig av kjønn. Årsaka til at statistikken viser lågare lønn for kvinner, er at dei lågast lønte stillingane (administrasjon) i verksemda berre har kvinnelege tilsette.

Spesialeininga for politisaker har som mål å ha eit inkluderande arbeidsliv der medarbeidarar skal spegle mangfaldet i befolkninga og ha ein variert erfaringsbakgrunn med omsyn til kjønn, funksjonsevne og etnisk bakgrunn. Dette er tydeleg i stillingsannonansane til spesialeininga. Dersom det er kvalifiserte søkjarar med minoritetsbakgrunn til nye stillingar, skal minst éin av dei bli kalla inn til intervju.

## 6.7 Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker

År	N	Kjønnsbalanse (pst.)		Kvinner si lønn i pst. av menn si lønn	Deltid (pst.)		Mellombelse stillingar (pst.)		Legemeldt frávær (pst.)	
		M	K		M	K	M	K	M	K
2015	14	22	78	85,6	0	21	0	14,2	0	2,79
2016	13	23	77	87,5	0	23	0	7,7	0	0,96
2017	12	25	75	93,3	8	25	0	0	0	0,46

Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker hadde per 31. desember 2017 tolv tilsette. Dette utgjorde 10,9 årsverk. Kvinner utgjorde 75 pst. av staben. Alle leiarposisjonar var tekne av kvinner, og statens målsetjing om 40 pst. kvinner i leiar-

posisjonar er derfor oppfylt. Lønnsforskjellane mellom kvinner og menn er redusert noko i perioden 2015 til utgangen av 2017, men med få manlege tilsette gir små endringar store utslag.

## 6.8 Domstoladministrasjonen

År	N	Kjønnsbalanse (pst.)		Kvinner si lønn i pst. av menn si lønn	Deltid (pst.)		Mellombelse stillingar (pst.)		Legemeldt frávær (pst.)	
		M	K		M	K	M	K	M	K
		2015	2116		37	63	67,3	0,9	10,5	2,5
2016	2075	36	64	69,6	3,9	13	6,2	7,5	1,6	4
2017	2073	36,5	63,5	73,3	2,8	12,2	7,7	7,0	2,1	4,8

Per 31. desember 2017 var det 2073 tilsette i domstolane, tilsvarande 2 011,3 årsverk. Det er ei overvekt av kvinnelege tilsette i Domstoladministrasjonen og domstolane. Dette kjem i hovudsak av at kvinner er overrepresenterte i saksbehandlarstillingar, som utgjør om lag halvparten av talet på medarbeidarar i domstolane. Turnoveren i administrative stillingar i domstolane er låg. Endring i kjønnsfordelinga vil derfor ta tid, uavhengig av tiltak som blir sette i verk. Domstolane jobbar for balansert kjønnsfordeling i arbeidet med rekrutterings- og personalpolitikken. Dette gjeld både saksbehandlar- og dommarfullmektigstillingar,

dommarstillingar og leiarar. Innstillingsrådet for dommarar praktiserer moderat kjønnskvoltering.

Det blir sett i verk tiltak for å betre situasjonen for medarbeidarar som av helsemessige årsaker har behov for tilpassingar. Domstolane fokuserer på god seniorpolitikk. Det er få medarbeidarar med innvandrarbakgrunn i domstolane.

Lønnsforskjellane mellom kvinner og menn må sjåast i samanheng med at kvinner er overrepresenterte i saksbehandlarstillingar, og at menn er overrepresenterte i dommarstillingar, som er vesentleg høgare lønte.

## 6.9 Statens sivilrettsforvaltning

År	N	Kjønnsbalanse (pst.)		Kvinner si lønn i pst. av menn si lønn	Deltid (pst.)		Mellombelse stillingar (pst.)		Legemeldt frávær (pst.)	
		M	K		M	K	M	K	M	K
		2015	74		35	65	89	0	4,3	5,3
2016	72	35	65	92	0	7	1,4	5,6	0,1	3,3
2017	61	39,3	60,7	96,3	0	13,5	12,5	8,1	0,2	2,2

Statens sivilrettsforvaltning hadde per 1. desember 2017 61 tilsette. Dette svarer til om lag 60,65 årsverk. Fordelinga mellom kvinner og menn var høvesvis 60,7 og 39,3 pst. På leiarnivået – direktør, assisterande direktør og avdelingsdirektør – er kvinnedelen på 60 pst.

Statens sivilrettsforvaltning har som mål å ha eit inkluderande arbeidsliv der medarbeidarane

skal spegle mangfald i befolkninga og ha ein variert erfaringsbakgrunn med omsyn til kjønn, alder, nedsett funksjonsevne og etnisk bakgrunn. Desse forholda blir vektlagde i rekrutteringsprosessane i verksemda. Statens sivilrettsforvaltning jobbar kontinuerleg med å auke delen menn i samband med rekruttering.



## 6.10 Kontoret for valdsoffererstatning

År	N	Kjønnsbalanse (pst.)		Kvinner si lønn i pst. av menn si lønn	Deltid (pst.)		Mellombelse stillingar (pst.)		Legemeldt fråvær (pst.)	
		M	K		M	K	M	K	M	K
2015	55	36	64	104,3	50	20	0	8,6	0,2	3,2
2016	51	35	66	105,6	16,7	15,2	16,7	12,1	0,2	2,8
2017	31	32	68	95,4	0	0	0	0	1	3,5

Endringane som har skjedd frå 2015 og 2016 til 2017, heng saman med at ansvaret for Rådgivingskontora for valdsoffererstatning vart overførte til Kontoret for valdsoffererstatning til politiet i 2017. Rådgivingskontora blir no kalla Støttesentera for kriminalitetsutsette. Mange stillingar ved dei tidlegare rådgivingskontora var deltidstillingar og i

hovudsak bemanna av kvinner med høgare utdanning. Endringane i kvinner si lønn i forhold til menn si lønn kan delvis tilskrivas den same forklaringa, men heng òg saman med at Kontoret for valdsoffererstatning har jamn turnover av juristar, derav flesteparten er nyutdanna kvinner som får startlønn som akademikarar.

## 6.11 Politiet

År	N	Kjønnsbalanse (pst.)		Kvinner si lønn i pst. av menn si lønn	Deltid (pst.)		Mellombelse stillingar (pst.)		Legemeldt fråvær (pst.)	
		M	K		M	K	M	K	M	K
2017	17 242	54	46	96,1	0,9	7,6	3,5	4,3	2,6	5,8
2016	16 595	55	45	95,1	1	8,7	2,3	3,6	2,3	5,5

Tabellen inkluderer Politidirektoratet og alle underliggjande einingar og er basert på data frå personal- og lønssystemet i etaten. Tala inkluderer ikkje PST.

Ekskl. timelønne, medarbeidarar på pensjonistvilkår, eksterne og medarbeidarar i permisjon utan lønn.

Kjønnsbalanse: Totalt er talet på tilsette som får lønn, inkl. medarbeidarar i foreldrepermisjonar (ikkje årsverk)

Lønn: Berekna av gjennomsnittleg grunnlønn per måned for alle tilsette (ekskl. faste tillegg). Lønn for deltidstilsette er omrekna til tilsvarande 100 pst. stilling.

Deltidstilsette inkluderer ikkje medarbeidarar i delvis omsorgspermisjonar. Mellombelse: Tala for tidlegare år er endra som følgje av at vikarar tidlegare var inkluderte i berekningane. Ein del fast tilsette er mellombels i ei anna stilling og kan vere koda som mellombelse.

God kjønnsbalanse i politiet er eit politisk og strategisk mål, og eit viktig bidrag til å levere på samfunnsoppdraget vårt. Det er per 31. desember 2017 totalt 46 pst. kvinner i politiet. Det er ein auke med 1 prosentpoeng frå 2016. Som eit ledd i dette arbeidet vart det i 2016 utarbeidd ein overordna plan for kjønnsbalanse i leiarstillingar. I løpet av planperioden (2017–2022) er målet 30 pst. kvinnelege leiarar i politistillingar og 40 pst. kvinnelege leiarar totalt. I politistillingar har delen kvinnelege leiarar auka frå 18 pst. i 2016 til 20 pst. i 2017. For leiarstillingar totalt har delen kvinner auka frå 30 til 32 pst. i same periode.

Fleire distrikt har utnytta moglegheitene i samband med omorganiseringa til å betre kjønnsbalansen i leiarstillingar. Ved utgangen av 2017 har 7 av 12 politidistrikt ein kvinnele på over 30 pst. i leiargruppa til politimeisteren.

Våren 2017 starta POD opp eit sentralt mentorprogram som rettar seg både mot tilsette som er motiverte for å ta leiaransvar, og mot tilsette som i dag er leiarar og motiverte for å ta eit større leiaransvar. To kull blir slutførte i løpet av 2018, og det er planlagt oppstart for to nye kull. Mentorprogrammet har fått gode tilbakemeldingar, og målet på sikt er å få ei meir mangfaldig leiing. Målet om 40 pst. kvinner blant dei nye stu-

dentane på Politihøgskolen vart oppnådd i 2012, og delen har auka gradvis dei siste åra. I opptaket for 2017 har Politihøgskolen den høgste kvinnedelen gjennom tidene, med heile 46 pst. kvinnelege studentar. Det er ein auke på 4 prosentpoeng frå 2016.

For å fremme likestilling og hindre diskriminering har profesjonalisering av rekrutteringsprosessane vore prioritert. Dette arbeidet er òg følgt opp i regi av mangfaldnettverket med samarbeidsprosjektet «Profesjonell rekruttering er likestilt rekruttering». Fafø vart i 2017 valt ut til å gjere ei kartlegging av rekrutteringspraksisen i fleire av verksemdene for å undersøke korleis ein lukkast med likestilt rekruttering. Resultata er no publiserte, og arbeidet vil bli følgt opp i 2018.

Politihøgskolen har over fleire år arbeidd aktivt med å rekruttere fleire studentar frå minoritetsgrupper til politiutdanninga. Tala viser ein gradvis auke av studentar med minoritetsbakgrunn, frå 12 pst. i 2015 til 14 pst. i 2017. I 2016 var det berre 25 pst. kvinner i denne gruppa. I 2017 har delen kvinner blant minoritetsstudentane auka til 43 pst.

Tal frå SSB viser at i 2017 hadde 5,26 pst. av dei tilsette i politiet innvandringsbakgrunn – ein auke frå 5,1 pst. i 2015. Av desse hadde 565 bakgrunn frå Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utanom EU/EFTA og Oseania utanom

Australia og New Zealand. Dei gjenverande 304 hadde bakgrunn frå EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

Det har over fleire år blitt presisert at det er nulltoleranse for seksuell trakassering og anna utilbørleg åtferd i politiet. I medarbeidarundersøkinga i år svarte 2 pst. at dei hadde opplevd uønskt seksuell merksemd i løpet av dei siste tolv månadene. Etaten jobbar med ulike førebyggjande tiltak. Meir merksemd om risiko og sårbarheit i arbeidsmiljøet i politiet, opplæring i handtering av varsel, styrkt bevisstheit kring kva som er akseptabel åtferd, og betre kjønnsbalanse i leiarstillingar er døme på tiltak.

Gjennomsnittleg brutto grunnlønn per måned for alle stillingskategoriar i politi- og lensmannsetaten var 41 645 kroner i 2017, derav 40 752 kroner for kvinner og 42 392 kroner for menn. Gjennomsnittleg grunnlønn pluss faste tillegg per måned for alle stillingskategoriar i politi- og lensmannsetaten var 44 213 kroner i 2017, derav 42 475 kroner for kvinner og 45 668 kroner for menn. Lønnsforskjellar kan forklarast ut frå variablar som bl.a. ansiennitet og kjønnsfordeling over tid. Det er òg fleire menn i leiarstillingar.

Det totale sjukefråværet har over fleire år lege kring 5 pst. Det er høgare for kvinner enn menn. Det er høgare for kvinner enn for menn. Det totale sjukefråværet for 2017 var på 5,3 pst.

## 6.12 Kriminalomsorga

År	N	Kjønnsbalanse		Kvinnene si lønn i pst. av menne sin	Deltid (pst.)		Kortvarige stillinger (pst.)	
		M	K		M	K	M	K
2018	4 837	2 609	2 228	97	7	17	9	11
2017	4 833	2 617	2 216	97	6	16	12	13

Tala er per 1. mars 2018 og inkluderer aspirantar ved KRUS. Lønna viser avtalt fastlønn.

Kilde: KDI

Kjønnsfordelinga blant tilsette i kriminalomsorga viser 46 pst. kvinner og 54 pst. menn i 2018. Det er same nivå som føregåande år. Det er fleire kvinner som jobbar deltid samanlikna med menn. Delen deltidstilsette utgjer ca. 11 pst. av dei tilsette. Delen kortvarige tilsette auka i årene fram til 2015, men har gått ned dei siste åra. Kvinnene si

gjennomsnittlege månadslønn utgjer om lag 97 pst. av menne si lønn. Kjønnsfordeling hos aspirantar ved KRUS var 55 pst. menn og 45 pst. kvinner ved siste opptak i 2017. Justis- og beredskapsdepartementet er tilfreds med ein så vidt høg del kvinnelege aspirantar.

### 6.13 Sekretariatet for Konfliktråda

År	N	Kjønnsbalanse (pst.)		Kvinneres lønn i pst. av menns lønn	Deltid (pst.)		Midlertidige stillinger (pst.)		Legemeldt fravær (pst.)	
		M	K		M	K	M	K	M	K
2017 <sup>1</sup>	134	27	73	103,3	0	8,9	16,2	18	4,07	6,84
2016	131	31	69	96,3	0,8	7,6	4,7	4,4	1	3,8
2015	124	30	70	90,4	0,8	8	1,6	1,6	N/A	N/A

<sup>1</sup> Om 2017-tala: I rapporteringa på kjønnsbalanse, løn, deltid og førebelse er det brukt tal frå første halvår 2018. Tala for antal (N), foreldrepermisjon og legemeldt fráver er tal frå 2017.

Kilde: Sekretariatet for Konfliktråda

1. juli 2018 utgjorde bemanninga i konfliktråda (SfK) 124,4 årsverk. Kvinner er overrepresentert blant dei tilsette. Sekretariatet vert leia av ein kvinneleg direktør, og assisterande direktør er kvinne. 15 av 18 konfliktrådsleiarar er kvinner.

SfK har som mål å ha eit inkluderande arbeidsliv der medarbeidarane skal spegle mangfald i befolkninga med tanke på kjønn, nedsatt funksjonsevne og etnisk bakgrunn. Dette vert spegla i verksemdene sine stillingsannonsar.

## 7 Tekniske endringar i kontostrukturen og bruk av stikkord kan overførast

Det blir foreslått å avvikle kap. 3400 Justis- og beredskapsdepartementet, *post 02 Refusjon av ODA-godkjente utgifter* som følge av at utgiftene frå 2019 ikkje lenger vert ført som utviklingshjelp.

Det blir foreslått å opprette ein ny inntektspost: kap. 3445 Den høgere påtalemyndighet, post 02 Refusjoner.

Det blir foreslått at stikkordet *kan overføres* blir fjerna frå kap. 451, post 21, på føresetnad av at forslag til vedtak om fullmakta til å overskride i romartalsvedtak XII blir vedteken.

Det blir foreslått å opprette ein ny post under kap. 455 med *post 73 Tilskudd til Redningssselskapet*.

Det blir foreslått å opprette kap. 3470 Fri retts- hjelp, *post 02 Fri rettshjelp, ODA-godkjente utgifter*, der det blir ført midlar til fri rettshjelp til asylsøkarar, som er godkjende som utviklingshjelp.

Det blir foreslått at kap. 490 Utlendingsdirek- toratet, *post 71 Tilskudd til aktivitetstilbud til barn i asylmottak* byter namn til *post 71 Tilskudd til aktivitetstilbud til barn i asylmottak, og veiledning*

*for au pairer*, for å betre gjere synleg kva for type utgifter som blir løyvde på posten.

Det blir foreslått at kap. 490 Utlendingsdirekto- ratet, *post 72 Retur av asylsøkere med avslag og til- bakevending for flyktninger* byter namn til *post 72 Internasjonalt migrasjonsarbeid, og assistert retur og reintegrering i hjemlandet*, for å betre gjere synleg kva for type utgifter som blir løyvde på posten.

Det blir foreslått å opprette kap. 3490 Utlen- dingsdirektoratet, *post 07 Tolk og oversettelse, ODA- godkjente utgifter*, der det blir ført inntekter til dette formålet som er godkjende som utviklingshjelp.

Det blir foreslått å opprette kap. 3490 Utlen- dingsdirektoratet, *post 08 Internasjonalt migra- sjonsarbeid og reintegrering i hjemlandet, ODA-god- kjente utgifter*, der det blir ført inntekter til dette formålet som er godkjende som utviklingshjelp. Programkategori 06.95 Integrering og mangfold og tilknytta kapittel utgår som følge av at ansvaret er flytta til Kunnskapsdepartementet, jf. Prop 48 S (2017–2018) og Innst. 230 S (2017–2018).

Under Justis- og beredskapsdepartementet blir stikkordet *kan overføres* foreslått knyttet til disse postene utenom postgruppe 30–49

			(i 1 000 kr)		
Kap.	Post	Betegnelse	Overført til 2018	Forslag 2019	Begrunnelse for stikkordet
400	23	Spesielle driftsutgifter, forskning, evaluering og kunn- skapsinnhenting	19 443	30 280	
410	22	Vernesaker/sideutgifter, jordskiftedomstoler	3 777	6 735	
430	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	11 792	69 000	
440	22	Søk etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag	4 454	9 189	
474	60	Tilskudd til kommuner		19 808	
475	21	Spesielle driftsutgifter	14 452	7 620	
490	23	Spesielle driftsutgifter, kunnskapsutvikling	819	4 511	
490	75	Reiseutgifter for flyktninger til og fra utlandet		11 337	

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

I Prop. 1 S (2018–2019) om statsbudsjettet for år 2019 føres opp de forslag til vedtak som er nevnt i et  
framlagt forslag.

---

## Forslag

Under Justis- og beredskapsdepartementet føres det i Prop. 1 S (2018–2019) statsbudsjettet for budsjettåret 2019 opp følgende forslag til vedtak:

### Kapitlene 61, 400–491, 3400–3490

#### I

#### Utgifter:

Kap.	Post	Kroner	Kroner
Administrasjon			
400	Justis- og beredskapsdepartementet		
	01 Driftsutgifter	464 378 000	
	23 Spesielle driftsutgifter, forskning, evaluering og kunnskapsinnhenting, <i>kan overføres</i>	30 280 000	
	50 Norges forskningsråd	42 551 000	
	70 Overføringer til private	10 206 000	
	71 Tilskudd til internasjonale organisasjoner	14 427 000	561 842 000
	Sum Administrasjon		561 842 000
Rettsvesen			
61	Høyesterett		
	01 Driftsutgifter	112 195 000	112 195 000
410	Domstolene		
	01 Driftsutgifter	2 530 629 000	
	21 Spesielle driftsutgifter	71 935 000	
	22 Vernesaker/sideutgifter, jordskiftedomstoler, <i>kan overføres</i>	6 735 000	2 609 299 000
414	Forliksråd og andre domsutgifter		
	01 Driftsutgifter	227 694 000	
	21 Spesielle driftsutgifter	38 882 000	266 576 000
	Sum Rettsvesen		2 988 070 000
Kriminalomsorg			
430	Kriminalomsorgen		
	01 Driftsutgifter	4 539 696 000	
	21 Spesielle driftsutgifter, <i>kan nyttes under kap. 430 post 01</i>	89 648 000	

Kap.	Post	Kroner	Kroner	
	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i>	55 442 000	
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv., <i>kan overføres</i>	69 000 000	
	70	Tilskudd	24 741 000	4 778 527 000
432		Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter		
	01	Driftsutgifter	246 704 000	246 704 000
		Sum Kriminalomsorg		5 025 231 000
		Politi og påtalemyndighet		
440		Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten		
	01	Driftsutgifter	17 967 648 000	
	21	Spesielle driftsutgifter	139 507 000	
	22	Søk etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag, <i>kan overføres</i>	9 189 000	
	23	Sideutgifter i forbindelse med sivile gjøremål	28 163 000	
	25	Retur av asylsøkere med avslag og andre utlendinger uten lovlig opphold, <i>overslagsbevilgning</i>	128 533 000	
	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i>	1 184 480 000	
	70	Tilskudd	62 383 000	
	71	Tilskudd Norsk rettsmuseum	5 256 000	
	73	Tilskudd til EUs grense- og visumfond	184 000 000	19 709 159 000
442		Politihøgskolen		
	01	Driftsutgifter	629 942 000	629 942 000
444		Politiets sikkerhetstjeneste (PST)		
	01	Driftsutgifter	890 983 000	890 983 000
445		Den høyere påtalemyndighet		
	01	Driftsutgifter	259 057 000	259 057 000
446		Den militære påtalemyndighet		
	01	Driftsutgifter	8 909 000	8 909 000
448		Grensekommisæreren		
	01	Driftsutgifter	5 636 000	5 636 000
		Sum Politi og påtalemyndighet		21 503 686 000
		Redningstjenesten, samfunnssikkerhet og beredskap		
451		Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap		
	01	Driftsutgifter	760 355 000	
	21	Spesielle driftsutgifter	7 407 000	

Kap.	Post	Kroner	Kroner	
	70	Overføringer til private	6 698 000	774 460 000
452		Sentral krisehåndtering		
	01	Driftsutgifter	26 398 000	26 398 000
453		Sivil klareringsmyndighet		
	01	Driftsutgifter	31 927 000	31 927 000
454		Redningshelikoptertjenesten		
	01	Driftsutgifter	690 652 000	
	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i>	3 094 510 000	3 785 162 000
455		Redningstjenesten		
	01	Driftsutgifter	109 258 000	
	21	Spesielle driftsutgifter	28 202 000	
	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i>	5 926 000	
	71	Tilskudd til frivillige organisasjoner i rednings- tjenesten	55 334 000	
	72	Tilskudd til nød- og sikkerhetstjenester	112 713 000	
	73	Tilskudd til Redningsselskapet	103 612 000	415 045 000
456		Nød- og beredskapskommunikasjon		
	01	Driftsutgifter	128 755 000	
	21	Spesielle driftsutgifter – infrastruktur Nødnett	366 017 000	
	22	Spesielle driftsutgifter – tjenester og produkter	97 095 000	
	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i>	35 176 000	627 043 000
		Sum Redningstjenesten, samfunnssikkerhet og beredskap		5 660 035 000
		Andre virksomheter		
460		Spesialenheten for politisaker		
	01	Driftsutgifter	47 451 000	47 451 000
466		Særskilte straffesaksutgifter m.m.		
	01	Driftsutgifter	1 183 838 000	1 183 838 000
467		Norsk Lovtidend		
	01	Driftsutgifter	4 340 000	4 340 000
468		Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker		
	01	Driftsutgifter	17 179 000	17 179 000
469		Vergemålsordningen		
	01	Driftsutgifter	252 675 000	



Kap.	Post	Kroner	Kroner	
	21	Spesielle driftsutgifter	150 000 000	402 675 000
		Sum Andre virksomheter		1 655 483 000
		Fri rettshjelp, erstatninger, konfliktråd m.m.		
470		Fri rettshjelp		
	01	Driftsutgifter	605 701 000	
	72	Tilskudd til spesielle rettshjelptiltak	56 440 000	662 141 000
471		Statens erstatningsansvar og Stortingets rettferdsvederlagsordning		
	71	Erstatningsansvar m.m., <i>overslagsbevilgning</i>	109 633 000	
	72	Erstatning i anledning av straffeforfølgning, <i>overslagsbevilgning</i>	61 433 000	
	73	Stortingets rettferdsvederlagsordning	25 713 000	196 779 000
473		Statens sivilrettsforvaltning		
	01	Driftsutgifter	72 579 000	
	70	Erstatning til voldsofre, <i>overslagsbevilgning</i>	300 000 000	372 579 000
474		Konfliktråd		
	01	Driftsutgifter	139 266 000	
	60	Tilskudd til kommuner, <i>kan overføres</i>	19 808 000	
	70	Tilskudd	12 142 000	171 216 000
475		Bobehandling		
	01	Driftsutgifter	104 851 000	
	21	Spesielle driftsutgifter, <i>kan overføres</i>	7 620 000	112 471 000
		Sum Fri rettshjelp, erstatninger, konfliktråd m.m.		1 515 186 000
		Svalbardbudsjettet		
480		Svalbardbudsjettet		
	50	Tilskudd	360 484 000	360 484 000
		Sum Svalbardbudsjettet		360 484 000
		Beskyttelse og innvandring		
490		Utlendingsdirektoratet		
	01	Driftsutgifter	1 028 196 000	
	21	Spesielle driftsutgifter, asylmottak	520 513 000	
	22	Spesielle driftsutgifter, tolk og oversettelse	14 896 000	
	23	Spesielle driftsutgifter, kunnskapsutvikling, <i>kan overføres</i>	4 511 000	
	30	Ombygginger, ankomstsenter for asylregistrering og mottak, <i>kan overføres</i>	64 827 000	

Kap.	Post	Kroner	Kroner	
	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i>	53 201 000	
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	138 354 000	
	70	Stønader til beboere i asylmottak	74 278 000	
	71	Tilskudd til aktivitetstilbud for barn i asylmottak, og veiledning for au pairer	14 113 000	
	72	Internasjonalt migrasjonsarbeid, og assistert retur og reintegrering i hjemlandet, <i>overslagsbevilgning</i>	78 469 000	
	73	Beskyttelse til flyktninger utenfor Norge mv., støttetiltak, <i>kan nyttes under kap. 291 post 60</i>	11 917 000	
	75	Reiseutgifter for flyktninger til og fra utlandet, <i>kan overføres</i>	11 337 000	2 014 612 000
491		Utlendingsnemnda		
	01	Driftsutgifter, <i>kan nyttes under post 21</i>	291 582 000	
	21	Spesielle driftsutgifter, nemndbehandling, <i>kan nyttes under post 1</i>	6 370 000	297 952 000
		Sum Beskyttelse og innvandring		2 312 564 000
		Sum departementets utgifter		41 582 581 000

Inntekter:

Kap.	Post	Kroner	Kroner	
Departementets inntekter				
3400		Justis- og beredskapsdepartementet		
	01	Diverse inntekter	5 483 000	5 483 000
3410		Domstolene		
	01	Rettsgebyr	257 022 000	
	02	Saks- og gebyrinntekter jordskiftedomstolene	23 753 000	
	03	Diverse refusjoner	1 860 000	
	04	Vernesaker jordskiftedomstolene	5 916 000	288 551 000
3430		Kriminalomsorgen		
	02	Arbeidsdriftens inntekter	90 231 000	
	03	Andre inntekter	24 994 000	
	04	Tilskudd	2 390 000	117 615 000
3432		Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter		
	03	Andre inntekter	1 058 000	1 058 000

Kap.	Post	Kroner	Kroner
3440	Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten		
	01 Gebyr – pass og våpen	320 956 000	
	02 Refusjoner mv.	280 624 000	
	03 Salgsinntekter	76 614 000	
	04 Gebyr – vaktelskap	1 986 000	
	06 Gebyr – utlendingssaker	282 259 000	
	07 Gebyr – sivile gjøremål	1 105 679 000	
	08 Refusjoner fra EUs grense- og visumfond	21 258 000	2 089 376 000
3442	Politihøgskolen		
	02 Diverse inntekter	16 643 000	
	03 Inntekter fra Justissektorens kurs- og øvingssenter	18 507 000	35 150 000
3444	Politiets sikkerhetstjeneste (PST)		
	02 Refusjoner	20 000 000	20 000 000
3445	Den høyere påtalemyndighet		
	02 Refusjoner	3 000 000	3 000 000
3451	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap		
	01 Gebyr	150 472 000	
	03 Diverse inntekter	26 750 000	
	06 Refusjoner	2 236 000	179 458 000
3454	Redningshelikoptertjenesten		
	01 Refusjoner	26 627 000	26 627 000
3456	Nød- og beredskapskommunikasjon		
	01 Abonnementsinntekter	347 305 000	
	02 Refusjoner driftsutgifter	39 228 000	
	03 Refusjoner spesielle driftsutgifter – tjenester og produkter	97 723 000	
	04 Refusjoner større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	9 623 000	493 879 000
3469	Vergemålsordningen		
	01 Vergemåls-/representantordning, ODA-godkjente utgifter	4 183 000	4 183 000
3470	Fri rettshjelp		
	01 Tilkjente saksomkostninger m.m.	4 062 000	
	02 Fri rettshjelp, ODA-godkjente utgifter	5 118 000	9 180 000
3473	Statens sivilrettsforvaltning		
	01 Diverse inntekter	5 000	5 000

Kap.	Post	Kroner	Kroner
3474	Konfliktråd		
	02 Refusjoner	701 000	701 000
3490	Utlendingsdirektoratet		
	01 Assistert retur fra Norge for asylsøkere med avslag, ODA-godkjente utgifter	1 845 000	
	03 Reiseutgifter for flyktninger til og fra utlandet, ODA-godkjente utgifter	13 255 000	
	04 Asylmottak, ODA-godkjente utgifter	279 091 000	
	05 Refusjonsinntekter	8 862 000	
	06 Beskyttelse til flyktninger utenfor Norge mv., ODA-godkjente utgifter	11 917 000	
	07 Tolk og oversettelse, ODA-godkjente utgifter	14 604 000	
	08 Internasjonalt migrasjonsarbeid og reintegrering i hjemlandet, ODA-godkjente utgifter	61 528 000	391 102 000
	Sum Departementets inntekter		3 665 368 000
	Sum departementets inntekter		3 665 368 000

*Fullmakter til å overskride gitte bevilgninger*

II

Merinntektsfullmakter

Stortinget samtykker i at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 kan:

1.

overskride bevilgningen under	mot tilsvarende merinntekter under
kap. 61 post 01	kap. 3061 post 03
kap. 400 post 01	kap. 3400 post 01
kap. 410 post 01	kap. 3410 postene 02 og 03
kap. 410 post 22	kap. 3410 post 04
kap. 430 post 01	kap. 3430 postene 03 og 04
kap. 430 post 21	kap. 3430 post 02
kap. 432 post 01	kap. 3432 post 03
kap. 440 post 01	kap. 3440 postene 02, 03, 04
kap. 442 post 01	kap. 3442 post 02 og 03
kap. 444 post 01	kap. 3444 post 02
kap. 451 post 01	kap. 3451 post 03 og 06
kap. 454 post 01	kap. 3454 post 01
kap. 455 post 01	kap. 3455 post 01

overskride bevilgningen under	mot tilsvarende merinntekter under
kap. 456 post 01	kap. 3456 post 02
kap. 456 post 22	kap. 3456 post 03
kap. 456 post 45	kap. 3456 post 04
kap. 473 post 01	kap. 3473 post 01
kap. 474 post 01	kap. 3474 post 02
kap. 490 post 01	kap. 3490 post 05
kap. 491 post 01	kap. 3491 post 01

Merinntekt som gir grunnlag for overskridelse, skal også dekke merverdiavgift knyttet til overskridelsen, og berører derfor også kap. 1633, post 01 for de statlige forvaltningsorganene som inngår i nettoordningen for merverdiavgift.

Merinntekter og eventuelle mindreinntekter tas med i beregningen av overføring av ubrukt bevilgning til neste år.

2. overskride bevilgningen under kap. 451 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, post 01 Driftsutgifter med inntil 75 pst. av inntekter ved salg av sivilforsvarsanlegg og fast eiendom. Inntekter inntektsføres under kap. 3451 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, post 40 Salg av eiendom mv.

### *Fullmakter til å pådra staten forpliktelser utover gitte bevilgninger*

#### III

##### Bestillingsfullmakter

Stortinget samtykker i at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 kan bestille varer utover den gitte bevilgning, men slik at samlet ramme for nye bestillinger og gammelt ansvar ikke overstiger følgende beløp:

Kap.	Post	Betegnelse	Samlet ramme
440		Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten	
	01	Driftsutgifter	150 mill. kroner
454		Redningshelikoptertjenesten	
	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i>	60 mill. kroner

#### IV

##### Tilsagnsfullmakter

Stortinget samtykker i at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 kan:

1. gi tilsagn om støtte utover gitte bevilgninger på kap. 490 Utlendingsdirektoratet, post 72 Internasjonalt migrasjonsarbeid, og assistert retur og

reintegrering i hjemlandet, *overslagsbevilgning*, men slik at samlet ramme for nye tilsagn og gammelt ansvar ikke overstiger 50 mill. kroner.

2. gi tilsagn som pådrar staten forpliktelser utover budsjettåret for å gjennomføre forsøk med velferdsobligasjoner innenfor en samlet ramme på inntil 10 mill. kroner i 2018 og 2019 på kap. 430 Kriminalomsorgen, post 70 Tilskudd.

## V

Fullmakt til å pådra staten forpliktelser  
i byggeprosjekt

Stortinget samtykker i at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 kan pådra staten forpliktelser utover budsjettåret for å gjennomføre byggingen av politiets nasjonale beredskapssenter som omtalt i Prop. 1 S (2017–2018) under kap. 440 Politi- og lensmannsetaten, post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, *kan overføres*, innenfor en kostnadsramme på 2 620 mill. kroner.

## VI

Fullmakt til å pådra staten forpliktelser  
i investeringsprosjekter

Stortinget samtykker i at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 under kap. 430 Kriminalomsorgen, post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, *kan overføres*, kan pådra staten forpliktelser utover budsjettåret for å anskaffe brukerutstyr til nytt fengsel i Agder. Samlede forpliktelser og utbetalinger kan ikke overskride kostnadsrammer omtalt i Prop. 129 S (2016–2017) på 125 mill. kroner for avdelingen i Froland og 75 mill. kroner for avdelingen i Mandal.

*Andre fullmakter*

## VII

Videreføring av bobehandling

Stortinget samtykker i at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 kan bestemme at det under ordningen med utgifter til fortsatt bobehandling pådras forpliktelser utover gitt bevilgning under kap. 475 Bobehandling, post 21 Spesielle driftsutgifter, *kan overføres*, med inntil 10 mill. kroner, men slik at totalrammen for nye tilsagn og gammelt ansvar ikke overstiger 33 mill. kroner.

## VIII

Nettobudsjetteringsfullmakter

Stortinget samtykker i at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 kan:

1. trekke politiets direkte utgifter til oppbevaring, tilsyn og salg av beslag fra salgsinntekten, før det overskytende inntektsføres under kap. 5309 Tilfeldige inntekter, post 29 Ymse.
2. trekke salgskostninger ved salg av faste eiendommer fra salgsinntekter før det overskytende inntektsføres under kap. 3451 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, post 40 Salg av eiendom mv.
3. nettoføre som utgiftsreduksjon under kap. 473 Statens sivilrettsforvaltning, post 01 Driftsutgifter, inntektene ved avholdelse av kurs og konferanser i regi av Konkursrådet, samt inntekter fra rådets øvrige virksomhet.
4. nettoføre som utgiftsreduksjon under kap. 475 Bobehandling, post 21 Spesielle driftsutgifter, *kan overføres*, tilbakebetalte inntekter under ordningen med utgifter til bobehandling.

## IX

Stortingets rettferdsvederlagsordning

Stortingets utvalg for rettsferdsvederlag får fullmakt til å tilstå rettferdsvederlag av statskassen med inntil 250 000 kroner for hver enkelt søknad, men slik at grensen er 500 000 kroner for HIV-ofre og 300 000 kroner for tidligere barn i barnehjem, offentlige fosterhjem og spesialskoler. Søknader der utvalget anbefaler å innvilge erstatning som er høyere enn nevnte beløp, fremmes for Stortinget til avgjørelse. Det samme gjelder søknader som etter utvalgets vurdering reiser spørsmål av særlig prinsipiell art.

## X

Avhending av sivilforsvarsanlegg

Stortinget samtykker i at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 kan overdra sivilforsvarsanlegg til en verdi av inntil 100 000 kroner vederlagsfritt eller til underpris når særlige grunner foreligger.

## XI

Innkvartering av utlendinger som søker beskyttelse

Stortinget samtykker i at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 kan inngå avtaler med varighet utover 2019 om midlertidig drift av innkvartering for utlendinger som søker beskyttelse i Norge. Stortinget samtykker i at Justis- og beredskapsdepartementet kan øke innkvarteringskapasiteten selv om det medfører et bevilgningsmessig

merbehov over kap. 490 Utlendingsdirektoratet, post 21 Spesielle driftsutgifter, asylmottak, post 60 Tilskudd til vertskommuner for asylmottak eller post 70 Stønader til beboere i asylmottak, dersom det er nødvendig for å gi innkvartering av utlendinger som søker beskyttelse. Stortinget samtykker videre i at Justis- og beredskapsdepartementet kan iverksette beredskapstiltak med varighet utover 2019 for eventuelt sterkt økte ankomster av asylsøkere selv om det medfører et bevilgningsmessig merbehov over kap. 490 Utlendingsdirektoratet, post 21 Spesielle driftsutgifter, asylmottak, post 60 Tilskudd til vertskommuner for asylmottak og kap. 2445 Statsbygg, post 31 Igangsetting av ordinære byggeprosjekter og post 49 Kjøp av eiendommer og selv om det ikke foreligger fastsatt kostnadsramme. Summen av overskridelser på postene kan ikke overstige 3 mrd. kroner i 2019.

## XII

### Fullmakt til overskridelse

Stortinget samtykker i at Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 kan overskride bevilgningen under kap. 451 Direktoratet for samfunnssikker-

het og beredskap, post 21 Spesielle driftsutgifter med inntil 50 mill. kroner dersom det oppstår en situasjon med ekstraordinært mange skogbranner, og det i den forbindelse er nødvendig med innsats for sløkking og beredskap utover det som må påregnes i et normalår, uten opphold og før Kongen kan gi slikt samtykke.

## XIII

### Forslag til endring av anmodningsvedtak nr. 68 vedtakspunkt 18, 3. desember 2015

Stortinget samtykker i at regjeringen bidrar aktivt i de brede internasjonale prosessene i EU og FN med det mål å fremme tiltak som støtter opp om kontrollert og regulert migrasjon og å begrense irregulære ankomster av migranter uten beskyttelsesbehov eller annet grunnlag for lovlig opphold. Norge skal arbeide for å ivareta statens folkerettslige handlingsrom og for at flere land oppfyller internasjonale forpliktelser knyttet til flukt og migrasjon. Norge tar på nåværende tidspunkt ikke initiativ til endring av sentrale konvensjoner av relevans for flukt og migrasjon eller til en internasjonal gjennomgang av disse.







## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Media AS – 10/2018

