



# Innst. 300 S

(2015–2016)

## Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Dokument 18 (2015–2016)

### **Innstilling fra justiskomiteen om Årsmelding for 2015 fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter**

Til Stortinget

## **1. Sammendrag**

### **1.1 Innledning**

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) ble etablert ved lov 1. juli 2015. Institusjonen er organisatorisk underlagt Stortinget, men er for øvrig uavhengig.

Etter lov om nasjonal institusjon § 1 skal NIM «fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig». Etter lovens § 11 skal NIM årlig avgi en melding til Stortinget om sin virksomhet og utviklingen av den menneskerettslige situasjonen i Norge.

Den viktigste grunnen til å ha en nasjonal institusjon er å belyse de menneskerettslige utfordringene i Norge, overvåke, samt gi råd til myndigheter og andre og å informere om menneskerettighetene. Systemene for gjennomføring og overvåkning av våre menneskerettsforpliktelser er fragmentert, og Norge har så langt manglet et organ som kan gjennomføre en helhetlig overvåkning av alle menneskerettigheter. Helhetlig overvåkning er derfor en hovedoppgave for den nye institusjonen. NIM vil bl.a. dekke oppgaver som faller utenfor de eksisterende ombudsordningene, men man vil også samarbeide nært med disse for bl.a. å fremme koordinering og samordning av de ulike overvåkningsorganers arbeid på menneskerettighetsområdet. En sentral oppgave vil også

være å holde nær kontakt og samarbeid med det sivile samfunn.

Målet for NIM er å bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. Dette krever et faglig solid kunnskapsgrunnlag. NIM legger derfor stor vekt på systematisk, uavhengig og etterprøvbar overvåkning av Norges menneskerettslige forpliktelser. Gjennom faglig arbeid vil NIM gi råd og anbefalinger til ansvarlige myndigheter i deres arbeid for å sikre respekt for våre internasjonale forpliktelser. Samtidig skal NIM være en uavhengig stemme og kritisk motvekt til myndighetene. NIM har en viktig rolle å spille blant annet i å vurdere om lover, lovforslag og praksis er i samsvar med våre internasjonale forpliktelser, og skal også være en aktør i den pågående debatten om menneskerettigheter. I tillegg er det utfordringer på en rekke mer spesifikke områder. Blant de utfordringene som er nevnt av internasjonale overvåkningsorganer, kan nevnes diskriminering på etnisk grunnlag, situasjonen for urfolk, nasjonale minoriteter, behandlingspraksis innenfor psykiatrien, menneskerettsutfordringer knyttet til asylsøkere, religionsfrihet og menneskehandel. Den nasjonale institusjonen skal utrede slike temaer, og være en kunnskapsbasert rådgiver og pådriver overfor nasjonale myndigheter.

### **1.2 Urfolks rettigheter**

I arbeidet med opprettelsen av NIM ble betydningen av å sikre urfolks rettigheter viet betydelig oppmerksomhet. Urfolksrettigheter skal være en viktig del av NIMs arbeide.

I denne sammenheng står Kompetansesenter for urfolksrettigheter, Gáldu, sentralt. Gáldu er i dag et faglig uavhengig forvaltningsorgan med eget styre, underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NIMs styre og direktør er av den oppfatning at en integrering av Gáldu vil tilføre NIM særskilt kompetanse innenfor urfolksrettigheter og bidra til å ivareta urfolksrettigheter på en svært god måte.

Arbeidet med en mulig integrering av Gáldu er derfor i gang. I prosessen er det lagt vekt på godt samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Gáldu og Sametinget. Videre er Stortinget tilskrevet, ettersom en integrering av Gáldu i NIM forutsetter en endring av Gáldus nåværende finansiering. Det er lagt opp til at det i løpet av høsten 2016 vil bli klart hvorvidt en integrering av Gáldu i NIM vil la seg gjøre.

### 1.3 Internasjonalt arbeid

En annen viktig arena for en nasjonal institusjon er samspillet med de internasjonale overvåkningsordningene når de behandler rapporter om menneskerettsituasjonen i Norge. Nasjonale institusjoner har over tid fått en særegen tilgang internasjonalt som premissleverandør til de forskjellige tilsynsordningene. Alle menneskerettslige temaer som ikke følges opp i tilstrekkelig grad nasjonalt, vil kunne være gjenstand for diskusjon i ulike internasjonale fora med påfølgende anbefalinger til norske myndigheter. En nasjonal institusjon vil også her være en kunnskapsbasert bidragsyter som supplement til myndighetenes egen rapportering til internasjonale overvåkningsorganer, og derved gi et kvalitativt bedre grunnlag for internasjonale anbefalinger.

Det internasjonale samarbeidet har flere dimensjoner. For det første handler det om å styrke informasjonsgrunnlaget som internasjonale overvåkningsorganer har når de skal vurdere gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. NIMs supplerende rapporter og andre innspill til FNs traktatorganer og til høringer av Norge i FNs menneskerettighetsråd vil kunne bidra til bedre og mer målrettede internasjonale anbefalinger til Norge.

En annen viktig pilar i det internasjonale arbeidet vil være samarbeidet med det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner. NIM skal delta aktivt i dette nettverket. Etter hvert kan det også bli aktuelt å påta seg verv eller delta i noen av nettverkets tematiske arbeidsgrupper. Her vil det nok være forventninger både i Norge og i andre lands nasjonale institusjoner om at Norges nye nasjonale institusjon vil spille en aktiv rolle.

### 1.4 FNs Paris-prinsipper

Paris-prinsippene, eller «prinsipper om nasjonale institusjoners status», ble vedtatt av FNs generalforsamling i 1993, og stiller en rekke krav til slike institusjoner for at de skal kunne oppnå A-status, herunder at de skal være uavhengige, ha et bredt mandat,

med hovedformål å fremme og beskytte menneskerettighetene.

Stortingets vedtak om opprettelse av en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter trakk opp rammer for institusjonen, med henvisning til FNs Paris-prinsipper. Presidentskapet legger i sin innstilling til grunn at Paris-prinsippene er ivaretatt i forslag til lov og instruks for Norges nasjonale institusjon, og at institusjonen skal kunne oppfylle de kravene som er oppstilt for å oppnå den høyeste status, A-status, i det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoners koordinerende råd (ICC). Videre fastsetter NIMs instruks § 1 at hovedprinsippene for virksomheten er å sikre gjennomføringen av menneskerettighetene i samsvar med Paris-prinsippene om nasjonale institusjoners status.

### 1.5 Internasjonal overvåkning.

Et hovedspørsmål i forbindelse med tolkning av menneskerettighetene er hvilken betydning som skal tillegges praksis fra organer som håndhever internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Her vil NIM følge nøye med på norske myndigheter og retts håndheveres praksis.

De internasjonale menneskerettighetene gir statene et betydelig rom for skjønn på en rekke områder. Det vil derfor, naturlig nok, også være ulike syn på hva som er de rettslige skrankene for vår handlefrihet. NIM tar mål av seg til å spille en viktig rolle på dette området, både ved å bidra til å definere hvor grensene går for vår handlefrihet, men også til å finne løsninger som er godt i samsvar med de høye ambisjonene Norge bør ha på menneskerettighetsområdet. Slik vil NIM bidra til å forebygge krenkelser av menneskerettighetene.

### 1.6 Isolasjon i politiarrest og varetekt

#### *Generelt*

Årsmeldingen inneholder også en rapport om bruk av isolasjon i norske fengsler. Tema faller innenfor NIMs mandat, og det er et område som internasjonale overvåkningsorganer er opptatt av.

Isolasjon er et av de mest inngripende tvangsmidler samfunnet benytter. Det er et grunnleggende menneskerettslig utgangspunkt at isolasjon aldri skal brukes mer enn strengt nødvendig. Norske myndigheter har plikt til å forebygge unødig isolasjonsbruk.

En person som pågripes av politiet og plasseres i politiarrest, vil normalt sitte isolert i den tiden personen holdes i arresten. Personen vil ikke få kontakt med andre innsatte. Etter dagens regler, politiarrestforskriften § 3-1, skal den innsatte overføres til fengsel innen to døgn etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig.

Dersom politiet ønsker å holde en person fengslet over tid, kreves rettens kjennelse for varetektsfengsling. Fremstilling for retten skal skje så snart som mulig etter pågrepelse, jf. Grunnloven § 94. Etter straffeprosesslov § 183 skal fremstilling senest skje tredje dag. Av FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 9 følger det at fremstilling normalt skal skje innen 48 timer. Det er derfor i dag en forskjell i fristreglene etter nasjonal lov og internasjonale forpliktelser.

Ved varetektsfengsling kan retten beslutte både delvis isolasjon etter straffeprosessloven § 186 og fullstendig isolasjon etter straffeprosessloven § 186 a. Ved delvis isolasjon utelukkes den fengslede fra samvær med bestemte andre innsatte. Ved fullstendig isolasjon utelukkes den fengslede fra fellesskap med alle andre innsatte.

Bruk av isolasjon reiser menneskerettslige problemstillinger på flere områder. I årsmeldingen gis det en kortfattet oversikt over disse. Utfordringene ved isolasjon ved innsettelse i politiarrest («glattcelle») og fullstendig isolasjon under varetektsfengsling behandles grundig, og det foreslås flere endringer i dagens regelverk på disse områdene.

#### **Politiarrest («glattcelle»)**

I politiarresten («glattcelle») brukes isolasjon systematisk overfor alle innsatte, fordi arresten normalt er utformet slik at de innsatte ikke har noen kontakt med hverandre. Dette innebærer at det i mange tilfeller skjer en isolasjon uten at hensynet til etterforskningen tilsier at isolasjon er nødvendig. Dette kan medføre en krenkelse av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 om retten til privatliv. For å unngå slike krenkelser anbefaler Nasjonal institusjon i rapporten følgende:

- Politiet må alltid vurdere om det er behov for å isolere den enkelte innsatte eller ikke.
- Der det ikke foreligger behov for isolasjon, bør den enkelte innsatte gis adgang til fellesskap og til å motta besøk. For å legge til rette for fellesskap og besøk bør det etableres et fellesskapsrom i alle politiarrester.
- Fristene for å fremstille en person for retten ved varetektsfengsling og fristen for overføring fra politiarrest til fengsel, bør harmoniseres.
- Fristen i straffeprosessloven § 183 for fremstilling for fengsling bør endres slik at den samsvarer med fristen i FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9. Dette betyr at fristen må være maksimalt 48 timer. Unntak skal bare være mulig ved helt ekstraordinære omstendigheter («absolutely exceptional»).

- Tilsvarende bør fristen på 48 timer for overføring fra politiarrest til fengsel gjøres absolutt. Politiarrestforskriften § 3-1 bør derfor endres.
- Regelverket om politiarrestene bør undergis en særskilt vurdering når det gjelder forsvarligheten av å anbringe psykisk syke i politiarrest. I denne sammenheng er det naturlig å vurdere ansvarsfordelingen mellom politiet og den psykiske helsetjenesten.

Norge har mottatt vedvarende kritikk for at innsatte blir sittende for lenge i politiarrestene. Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) har kritisert dette forholdet i samtlige rapporter siden 1993. I sin siste rapport fra 2011 anbefalte komiteen at Norge måtte «redouble their efforts to put an end to the practice of accommodating persons in police establishments after they have been remanded in custody». I FN's torturforebyggingskomité siste vurdering fra 2012 heter det tilsvarende at Norge «should abolish the widespread use of police detention cells beyond the 48 hour term required by the law».

Uttalelsene fra begge komiteene knytter seg til Norges forpliktelse til å forebygge umenneskelig og nedverdiggende behandling, og komiteenes uttalelser må anses som sterke oppfordringer om å endre praksis.

#### **Rettsbesluttet isolasjon ved varetekt (bevisforspillelseisolasjon)**

I de tilfeller hvor en person er varetektsfengslet av retten på grunnlag av bevisforspillelsesfare, kan retten også beslutte at den fengslede skal underlegges delvis eller fullstendig isolasjon. Delvis isolasjon, hvor den fengslede holdes unna bestemte andre innsatte, kan være aktuelt der flere personer er varetektsfengslet i samme sak. Da unngår man at disse oppnår kontakt med hverandre. Fullstendig isolasjon, utelukking fra fellesskap med alle innsatte, kan benyttes dersom det uten dette er nærliggende fare for at den fengslede vil forspille bevis ved å fjerne spor eller påvirke vitner eller medskyldige.

Dagens lovtekst er skjønnspreget. Selv om terskelen for krenkelse av forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling er høy, vil lovens utforming kunne føre til at den samlede bruken av isolasjon blir for høy, og at konvensjonene i visse tilfeller krenkes. Norge har over lang tid fått vedvarende kritikk fra menneskerettslige overvåkningsorganer for bruk av isolasjon. Hensynet til å støtte opp om og vise respekt for ulike menneskerettslige overvåkningsorganers internasjonale rolle tilsier at kritikken bør tas alvorlig. På denne bakgrunn oppfordrer Nasjonal institusjon til at man vurderer å endre lovgivingen om fullstendig isolasjon i varetekt. Etter Nasjonal institusjons oppfatning bør

- loven gi klarere uttrykk for lovgivers prinsipielle vurderinger, og mindre bør overlates til dommens eget skjønn.
- de prinsipielle vurderingene bør ta hensyn til betydningen av å slutte lojalt opp om menneskerettslige overvåkningsorganers arbeid.
- loven gjenspeile det grunnleggende menneskerettslige utgangspunktet om at isolasjon bare skal kunne brukes der det er strengt nødvendig.
- utformingen av lovens ordlyd når det gjelder fare for bevisforspillelse vurderes nærmere.

Som nevnt brukes isolasjon også på mange andre områder. Etter Nasjonal institusjons vurdering er det et klart behov for gjennomgang av isolasjonsbruken på alle disse områdene.

Når det gjelder den nærmere menneskerettslige vurderingen av bruk av isolasjon, vises det til årsmeldingen.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Kari Henriksen, lederen Hadia Tajik og Lise Wiik, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Hårek Elvenes, Peter Christian Frølich og Anders B. Werp, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og Ulf Leirstein, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, viser til årsmelding for 2015 fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Komiteen viser til at Stortinget 19. juni 2014 vedtok å opprette en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Institusjonen er organisatorisk underlagt Stortinget, men er for øvrig uavhengig. Lov og instruks for institusjonen ble vedtatt av Stortinget i april 2015.

Komiteen viser til at prinsipper om nasjonale institusjoners status ble vedtatt av FNs generalforsamling i 1993, og stiller krav til slike institusjoner for at de skal kunne oppnå A-status, herunder at de skal være uavhengige, ha et bredt mandat, med hovedformål å fremme og beskytte menneskerettighetene.

Komiteen påpeker at målet for den nasjonale institusjon for menneskerettigheter er å bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. Etter lov om nasjonal institusjon § 1 skal Nor-

ges nasjonale institusjon for menneskerettigheter fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.

Komiteen viser til at institusjonen er i oppstartsfasen. Institusjonen ledes av et styre og en direktør. Stortinget har valgt Cecilie Østensen Berglund til styreleder og Knut Vollebæk til nestleder. Øvrige valgte styremedlemmer er Gro Dikkanen, Anne-Sofie Syvertsen og Jan E. Helgesen. Stortinget har oppnevnt Petter Fredrik Wille som direktør.

Komiteen merker seg at det er i gang arbeid med integrering av Gáldu, Kompetansesenter for urfolksrettigheter.

Komiteen påpeker at institusjonens hovedoppgaver er å gi råd og anbefalinger til ansvarlige myndigheter for å sikre respekt for våre internasjonale forpliktelser, bidra til informasjon om menneskerettighetene, samarbeide med mangfoldet av nasjonale aktører og internasjonale overvåkingsmekanismer, samt delta aktivt i det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner.

Komiteen merker seg at hovedtemaet i årets rapport er isolasjon i fengslene. Komiteen viser til at den nasjonale institusjon for menneskerettigheter også ser for seg å bidra med faglige råd og innspill i debatten om våre internasjonale forpliktelser på asyl- og flyktningrettens område, samt utrede temaer som utfordringer knyttet til rusomsorg, diskriminering på etnisk grunnlag, situasjonen for urfolk, nasjonale minoriteter, behandlingspraksis innenfor psykiatrien, menneskerettsutfordringer knyttet til religionsfrihet og menneskehandel.

Komiteen ser frem til arbeidet til den nasjonale institusjonen for menneskerettigheter og dets bidrag i samfunnsdebatten, som kunnskapsbasert rådgiver og pådriver overfor nasjonale myndigheter.

## 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 18 (2015–2016) – Årsmelding for 2015 fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter – vedlegges protokollen

Oslo, i justiskomiteen, den 24. mai 2016

**Hadia Tajik**

leder

**Jenny Klinge**

ordfører