



STORTINGET

Innst. 235 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Prop. 42 LS (2018–2019)

Innstilling fra justiskomiteen om Samtykke til ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon av 20. desember 2006 om beskyttelse mot tvungen forsvinning

Til Stortinget

Sammendrag

Det foreslås at Norge ratifiserer FNs internasjonale konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning. Konvensjonen ble vedtatt av FNs generalforsamling 20. desember 2006 og trådte i kraft 23. desember 2010, etter at 20 stater hadde sluttet seg til den. Norge undertegnet konvensjonen 21. desember 2007. Konvensjonen er den sist vedtatte av FNs ni internasjonale kjernekonvensjoner på menneskerettsområdet. Den har som formål å forhindre tvungen forsvinning samt å bekjempe straffrihet for denne forbrytelsen.

Med «tvungen forsvinning» menes i konvensjonens forstand all form for frihetsberøvelse begått på vegne av eller med tillatelse, støtte eller stilltiende samtykke fra staten, og der frihetsberøvelsen nektes vedgått, eller der det forties hva som er skjedd med den forsvunne personen, eller hvor vedkommende befinner seg, slik at vedkommende unndras fra lovens beskyttelse. Norges eksisterende menneskerettsforpliktelser beskytter allerede mot tvungen forsvinning, men konvensjonen bidrar til å styrke det menneskerettslige vernet mot slik hemmelig og ulovlig frihetsberøvelse.

Det fremmes samtidig forslag om et eget straffebud om tvungen forsvinning i straffeloven. Det foreslås også en endring i straffeprosessloven som vil legge avgjørel-

sen av tiltale for forbrytelsen til Riksadvokaten. Det vises til egen innstilling om lovsaken.

Ratifikasjon av konvensjonen anses for øvrig ikke å kreve lovendringer. Det foreslås imidlertid at Norge, i likhet med Tyskland, ved ratifikasjon avgir en tolkningserklæring om forståelsen av konvensjonens artikkel 20 nr. 1, jf. artikkel 18, om adgangen til å gjøre unntak fra slektingers rett til innsyn i frihetsberøvelser. Når det gjelder frihetsberøvelser i væpnet konflikt, foreslås det at Norge ved ratifikasjon tar et forbehold mot kravet i konvensjonens artikkel 17 nr. 2 om at vilkårene og prosessgarantiene for frihetsberøvelser må fastsettes i den enkelte statsparts lovgivning.

Det fremmes ikke nå forslag om at Norge avgir en erklæring etter konvensjonens artikkel 31 og 32 om anerkjennelse av komiteen for tvungne forsvinnings kompetanse til å behandle klager fra henholdsvis individer eller stater. Det legges opp til at dette spørsmålet vurderes uavhengig av og etter ratifikasjon av konvensjonen.

Konvensjonen anses å være en sak av særlig stor viktighet, og det anses hensiktsmessig med lovendring i forbindelse med ratifikasjon. Stortingets samtykke til ratifikasjon av konvensjonen er derfor nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd.

Tvungen forsvinning er et omfattende problem på verdensbasis. Det er derimot ikke et utbredt problem i velfungerende rettsstater med utpreget demokratisk kontroll. Det har imidlertid også vært eksempler på at hemmelige og ulovlige frihetsberøvelser har vært brukt av demokratiske stater i kampen mot terrorisme.

Tvungen forsvinning er allerede i strid med Norges eksisterende menneskerettsforpliktelser. Konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning bidrar imidlertid til å styrke det internasjonale menneske-

rettsvernet mot ulovlige og hemmelige frihetsberøvelser og til å bekjempe straffrihet for tvungne forsvinninger. Gjennom tilslutning til konvensjonen vil Norge slutte opp om konvensjonens målsetting om bekjempelse av tvungen forsvinning globalt, samtidig som vi bl.a. kan bidra til å gjennomføre konvensjonens bestemmelser dersom det skulle fremkomme opplysninger om at personer med opphold i Norge kan ha bidratt til tvungne forsvinninger i utlandet.

Justis- og beredskapsdepartementet tilrår ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon av 20. desember 2006 om beskyttelse mot tvungen forsvinning, med forbehold og erklæringer, og tilrår at det vedtas straffebud om tvungen forsvinning i straffeloven samt at det gjøres endringer i straffeprosessloven som legger tiltalespørsmålet for forbrytelsen tvungen forsvinning til Riksadvokaten. Utenriksdepartementet slutter seg til dette.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida Melvær, fra Fremskrittspartiet, Himanshu Gulati og Solveig Horne, fra Senterpartiet, Geir Inge Lien og Emilie Enger Mehl, og fra Sosialistisk Venstreparti, Olivia Corso Salles, viser til Justis- og beredskapsdepartementets tilråding om at Stortinget samtykker til ratifikasjon av konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning, med de erklæringer og forbehold som fremgår av proposisjonen. Departementet foreslår i tillegg at det vedtas straffebud om tvungen forsvinning i straffeloven, og at det gjøres endringer i straffeprosessloven som legger tiltalespørsmålet for forbrytelsen til Riksadvokaten.

Komiteen viser til at «tvungen forsvinning», i konvensjonens forstand, betyr all form for frihetsberøvelse begått på vegne av eller med tillatelse, støtte eller stilltiende samtykke fra staten, og der frihetsberøvelsen nektes vedgått, eller der det forties hva som har skjedd med den forsvunne personen, eller hvor vedkommende befinner seg, slik at vedkommende unndras fra lovens beskyttelse.

Komiteen vil understreke at tvungen forsvinning er en alvorlig forbrytelse begått i forståelse med staten, og som det legges til grunn ikke forekommer i Norge. Tvungen forsvinning er allerede i strid med Norges eksisterende menneskerettsforpliktelser, og konvensjonen er ment å styrke det internasjonale menneskerettsvernet mot ulovlige og hemmelige frihetsberøvelser og til å bekjempe straffrihet for tvungne forsvinninger. Komiteen merker seg at Norge vil være det første

nordiske landet som ratifiserer konvensjonen, forutsatt at Stortinget gir sitt samtykke.

Komiteen viser til at elementer av forbrytelsen tvungen forsvinning, slik denne er definert i konvensjonen, allerede er straffbare etter ulike straffebestemmelser i norsk rett i dag. Departementet mener imidlertid det bør vedtas et eget, spesialisert straffebud som fanger opp de spesielle og særlige straffverdige elementene ved tvungen forsvinning, ettersom dette vil tillate en særskilt tilpasset strafferamme og foreldelsesregler, og legge bedre til rette for internasjonalt samarbeid om strafforfølgning. Komiteen viser i denne sammenheng til merknadene til L-delen i egen innstilling av Prop. 42 LS (2018–2019).

Komiteen merker seg departementets anbefaling om at spørsmålet om ratifikasjon av traktaten vurderes atskilt fra spørsmålet om Norge skal slutte seg til konvensjonens individ- og statsklageordning. I proposisjonen vises det blant annet til at det vil være en fordel å ha mer innsikt i hvordan komiteen for tvungne forsvinninger vil tolke og anvende konvensjonen.

Komiteen merker seg at en statspart, etter konvensjonen, innen to år skal utarbeide en rapport til komiteen for tvungne forsvinninger om gjennomføring av konvensjonen. Imidlertid inneholder ikke konvensjonen noen bestemmelse om regelmessig rapportering.

Komiteen merker seg at komiteen for tvungne forsvinninger kan be statene om ytterligere opplysninger, eller innlede hasteprosedyrer mot en statspart basert på henvendelser fra personer med berettiget interesse om at det bør søkes etter en forsvunnet person. Komiteen merker seg også at det i proposisjonen legges til grunn at det er lite sannsynlig at en slik prosedyre vil bli innledet mot Norge, og at det eventuelt ville være tale om svært få saker.

Komiteen noterer seg at departementet mener det kan være vanskelig på forhånd å estimere fullt ut de økonomiske konsekvensene når det gjelder eventuelle undersøkelser foretatt av norsk politi og påtalemyndighet i Norge, men at departementet likevel legger til grunn at kostnadene kan dekkes innen gjeldende budsjetttrammer og ikke vil være av en slik størrelse at det bør medføre at Norge ikke skal ratifisere konvensjonen eller innføre straffebudene.

Komiteen viser ellers til at ofre for tvungen forsvinning allerede i dag vil kunne kreve erstatning med grunnlag i gjeldende rett, og noterer seg at departementet mener konvensjonens art. 24 nr. 4 og 5 om rett til erstatning for ofre for tvungen forsvinning i utgangspunktet ikke vil medføre økonomiske konsekvenser for Norge.

Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Justiskomiteen sendte utkast til innstilling til utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse 12. mars 2019. Utenriks- og forsvarskomiteen opplyste i brev av 27. mars 2019 at den sluttet seg til innstillingen og ikke hadde ytterligere merknader.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykker i ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon av 20. desember 2006 om beskyttelse mot tvungen forsvinning, med forbehold og erklæringer som foreslått i Prop. 42 LS (2018–2019).

Oslo, i justiskomiteen, den 9. april 2019

Lene Vågslid

leder

Emilie Enger Mehl

ordfører

