



STORTINGET

Innst. 363 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 6 (2018–2019)

Innstilling fra justiskomiteen om Årsmelding for 2018 fra Norges institusjon for menneskerettigheter

Til Stortinget

Sammendrag

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) ble etablert ved lov 22. mai 2015 og var i regulær drift fra 2016. Institusjonen er organisatorisk underlagt Stortinget, men er for øvrig uavhengig.

Etter lov om institusjonen § 1 annet punktum skal NIM «fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig». Etter loven § 11 skal institusjonen 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. Rollen som brobygger mellom blant annet de ulike ombudene, sivilt samfunn og myndighetene bidrar til en viktig samordning, overblikk og systematisering av menneskerettighetsarbeidet nasjonalt.

Etableringen av FN i 1945 førte også til utviklingen av internasjonale normer for å beskytte menneskerettighetene og organer for å håndheve dem. Ideen om å etablere nasjonale institusjoner for menneskerettigheter oppstod i den samme tidsperioden, men ble først formalisert da de såkalte Paris-prinsippene om ret-

ningslinjer for nasjonale institusjoner ble utarbeidet i 1991. FNs generalforsamling ga sin tilslutning til disse prinsippene i 1993.

I dag finnes det 120 nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner i verden. Av disse har 78 såkalt A-status, som er den høyeste status en nasjonal institusjon kan ha. A-status gis til institusjoner som er organisert og opererer i fullt samsvar med Paris-prinsippene. NIM fikk A-status i mars 2017, noe som var et sentralt mål ved opprettelsen. Denne statusen gir spesiell tilgang til FN-systemet og fullverdig medlemskap i det europeiske og globale nettverket, og dermed større gjennomslagskraft i arbeidet.

Institusjonen har et særlig ansvar for nasjonale minoriteter og urfolk. Fra 1. januar 2017 har tidligere Gald� blitt en integrert del av institusjonens virksomhet.

Årsmeldingen peker på sentrale utviklingstrekk og utfordringer innenfor et bredt spekter av områder, som institusjonen mener kan gi grunnlag for en konstruktiv debatt om menneskerettighetene. Årsmeldingen består av fem deler: del 1 om «Korte trekk» med en oppsummering om menneskerettighetsåret 2018, del 2 om «Utviklingstrekk og anbefalinger», del 3 om «Menneskerettigheter i domstolene», del 4 om «Utadrettet virksomhet» og del 5 «Om oss».

Årsmeldingen for 2018 inneholder en rekke anbefalinger og utfordringer fordelt på mange ulike områder. Her oppsummeres kort hovedtrekkene i disse anbefalingene og utfordringene. Det vises for øvrig til årsmeldingen for en grundig gjennomgang av temaene.

NIM har i årsmeldingen et særlig fokus på vold og overgrep, ressursmangel ved landets domstoler og behandlingen av psykisk syke i fengsler.

De siste årene har det blitt rapportert om alvorlige og systematiske svakheter i behandlingen av psykisk

syke i fengsler. Også når det gjelder fremstillingsfristen ved pågrep og isolasjon i politiarrest, mener NIM at Norge fortsatt har en lang vei å gå. Regjeringen bør derfor nedsette et utvalg for å sikre at straffegjennomføringsloven bedre ivaretar innsattes vern mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling og retten til nødvendig helsehjelp. Videre mener NIM at regjeringen bør bedre registreringen av tvangstiltak overfor innsatte for å sikre oversikt over omfanget av tvangstiltak grunnet selvmordsfare, selvskading og psykiske lidelser. Regjeringen bør også følge opp og iverksette nødvendige anbefalinger fra Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratets rapport fra 2016. NIM fastholder tidligere anbefalinger om å endre både regelverk og praksis for å sikre at de menneskerettslige kravene knyttet til 48-timersfristen og isolasjon i politiarrest ivaretas.

NIM har videre utredet hvilke krav menneskerettighetene stiller til norske domstolars uavhengighet. Flere har uttrykt sterk bekymring for finansieringen av domstolene. Kravet til uavhengige domstoler kan legge føringer for finansieringen av domstolene og hvordan systemet for dette bør innrettes. NIM mener at domstolene må sikres finansiering slik at de kan avsi avgjørelser innen rimelig tid. NIM har i 2018 utarbeidet og levert rapporten «Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet» til Domstolkommisjonen.

NIM peker videre i meldingen på at vold i nære relasjoner er et alvorlig samfunnsproblem. Arbeidet mot vold og overgrep prioriteres politisk, men det er fortsatt svakheter ved hvordan staten ivaretar sine forpliktelser til å forebygge vold og overgrep. NIM mener derfor at regjeringen bør utarbeide en sektorovergripende handlingsplan mot vold i nære relasjoner med utgangspunkt i forpliktelsene som følger av Istanbul-konvensjonen. Handlingsplanen bør reflektere sårbare gruppers spesielle behov. Myndighetene må også styrke innsatsen for å forebygge, avverge, etterforske og straffefølgende vold og overgrep mot samiske voldsutsatte. Myndighetene bør utarbeide en handlingsplan mot vold og overgrep med særlig henblikk på samiske samfunn.

NIM påpeker videre i årsmeldingen at enslige mindreårige asylsøkere over 15 år fortsatt blir forskjellsbehandlet i strid med FNs barnekonvensjon. Det er imidlertid positivt at barnefamilier ikke lenger interneres på Trandum. Myndighetene må etter NIMs mening gi enslige mindreårige asylsøkere over 15 år et omsorgstilbud som både kvalitativt og rettighetsmessig er likeverdig med det tilbudet som gis til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og øvrige barnevernsbarn. Myndighetene må også fortsatt prioritere å finne alternativer til å fengse barn i utlendingssaker.

Forslaget om en ny lov om E-tjenesten og innføringen av personvernforordningen (GDPR) kan få stor betydning for samfunnet. Det er etter NIMs oppfatning al-

vorlig at det igjen rapporteres om systematiske brudd på reglene om sletting av materiale fra kommunikasjonskontroll. Regjeringen bør derfor snarest mulig følge opp den særskilte innberetningen fra Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll og sikre at lagring av materiale fra kommunikasjonskontroll skjer i samsvar med menneskerettighetene. Personvernkommisjonens mandat bør inkludere en utredning av hvorvidt straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d er forenlig med Grunnloven § 102.

NIM viser i årsmeldingen til at håndteringen av hatefulle ytringer og ansattes ytringsfrihet er to vedvarende utfordringer på ytringsfrihetsområdet. Samtidig er forslaget om ny medieansvarslov, som ble sendt på høring våren 2018, et skritt i riktig retning. Problemstillinger knyttet til etterforskning og tvangsmidler mot pressen, kildevern og pressens innsynsrett bør også utredes mer helhetlig. Våren 2018 ble NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern lagt frem av Varslingsutvalget. Det er positivt at varslingsinstituttet har vært gjenstand for en offentlig utredning. NIM mener at regjeringen bør følge opp denne utredningen innen rimelig tid. Lovreguleringen av varsling bør utformes på en slik måte at ytringsfriheten ivaretas i størst mulig grad. Arbeidet med å sikre ansattes ytringsfrihet gode rammevilkår, både rettslig og faktisk, må etter NIMs mening prioriteres.

Hatytringer rammer enkeltpersoner, utsatte grupper og samfunnet som helhet. Forebygging og bekjempelse av hets og hatytringer er derfor viktig av mange grunner. Myndighetene bør derfor sørge for at hvert politidistrikt prioriterer hatefulle ytringer og hatkriminalitet i henhold til det som er fastslått i regjeringens strategi. Det bør bygges opp et fagmiljø på feltet, blant annet ved å etablere hatkriminalitetsgrupper i flere politidistrikter. Myndighetene bør sikre at hatefulle ytringer (spesielt) og hatkriminalitet (generelt) registreres etter klare og like retningslinjer nasjonalt. Statistikken bør fange opp alle ledd i påtalekjeden.

NIM omtaler videre i årsmeldingen at forbud mot ansiktsdekkende plagg og legers reservasjonsrett har vært temaer på religionsfeltet i 2018. Institusjonen mener at regjeringen bør legge opp til jevnlig evalueringer av hvordan forbudet mot ansiktsdekkende plagg i utdanningen praktiseres, for å sikre at de menneskerettslige forpliktelsene ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Norges oppfølging av regjeringens handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter er ifølge NIM fortsatt mangelfull. I 2018 økte derfor NIM sin innsats på dette feltet. NIM foreslår at regjeringen prioriterer opprettelsen av et veiledningssenter eller etablerer ordninger som utgjør gode alternativer, samt prioriterer tverrdepartementalt arbeid på dette feltet, for å gi veiledning til næringslivet og sikre jevnlig gjennomgang av lovverket.

I 2018 har flere lovgivningssaker som berører urfolk, vært oppe til debatt. Grunnloven § 108 om urfolks rettigheter diskuteres av Stortinget, og ny lovgivning om konsultasjonsplikt er foreslått. NIM mener at myndighetene bør sikre at konsultasjonsretten gjennomføres i tråd med menneskerettslige standarder. Stortinget bør lovfeste statens konsultasjonsplikt på en egnet måte samt iverksette tiltak for å sikre at konsultasjonsplikten blir overholdt på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Regjeringen bør også etter NIMs oppfatning følge opp forslaget om revisjon av reindriftsloven og vurdere å styrke jordskifterettens kompetanse til å avgjøre saker om beitekonflikter i reindriften. Myndighetene må sikre at reindriftsloven, herunder reglene om reintallsreduksjon og samenes rett til reell deltakelse i forvaltningen av samisk reindrift, praktiseres i tråd med menneskerettslige krav.

En ny stortingsmelding om nasjonale minoriteter er varslet. Det er bra at de nasjonale minoritetenes forhold følges opp med ambisjoner om å styrke deres språk, kultur og situasjon. NIM mener at sentrale myndigheter og berørte kommuner bør styrke kunnskapen om de nasjonale minoritetenes språk, kultur, samfunnsliv og rettigheter. Myndighetene bør også styrke dialogen med de enkelte nasjonale minoritetene.

I 2018 har NIM arbeidet med å kartlegge menneskerettslige utfordringer for eldre. Vi lever lenger, og befolkningen øker. Siden eldre er en naturlig sårbar gruppe på grunn av alderdom og sviktende helse, vil økningen i antall eldre føre til ytterligere press på deres menneskerettigheter. NIM påpeker at statlige og kommunale myndigheter bør prioritere eldres menneskerettigheter i relevante lovgivningsprosesser og planverk.

De siste årene har rettighetene til transpersoner i Norge blitt vesentlig styrket. Mange transpersoner møter likevel menneskerettslige utfordringer. En av disse gjelder helsetilbudet, der tilbudet om kjønnsbekreftende behandling oppleves som mangelfullt. Arbeidet med å styrke helsetilbudet til personer med kjønnsinkongruens har pågått i mange år og bærer preg av stadige utredningsprosesser. NIM mener at fremdriften i dette arbeidet bør prioriteres.

Norge ble i 2018 dømt i EMD i én barnevernssak og frifunnet i en annen. Det er satt i gang store endringer på barnevernsfeltet de siste årene. NIM påpeker at myndighetene må sørge for at barnevernet i hele landet har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å kunne sikre barns rett til et liv uten vold, overgrep og omsorgssvikt, samtidig som det ikke gjøres urettmessige inngrep i barnets eller foreldrenes rett til familieliv.

Norges gjennomføring av FNs våpenhandelsavtale og EUs kriterier for våpeneksport synes etter NIMs oppfatning å være mangelfull, og regelverket er lite tilgjengelig. Myndighetene bør derfor sørge for at Norge ikke bidrar til mulige menneskerettsbrudd eller brudd på in-

ternasjonal humanitær rett gjennom våpeneksport. Myndighetene bør klargjøre sitt syn på hvorfor regelverket praktiseres slik at det kan selges våpen til parter som støtter en «lovlig» part i en borgerkrig, og klargjøre hva som skal gjelde når retningslinjene innad er motstridende.

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, Marian Abdi Hussein, viser til Årsmelding for 2018 fra NIM – Norges institusjon for menneskerettigheter, som påpeker viktige menneskerettslige utfordringer for Norge. NIM ble opprettet av Stortinget i 2015 og skal være et uavhengig organ for å beskytte menneskerettighetene i Norge. En stor del av deres arbeid dreier seg om hvordan menneskerettighetene gjennomføres nasjonalt. Komiteen registrerer at FN siden 1990-tallet har anmodet alle stater om å etablere nasjonale institusjoner for å sikre menneskerettighetene, der oppgaven er å «fremme og beskytte menneskerettighetene innenfor hver enkelt stat», noe som gir NIM et bredt mandat. NIM påpeker selv i sin årsmelding at deres oppgave er å fremme menneskerettighetene innenfor det omfattende rettslige rammeverket som er utviklet, både i internasjonale konvensjoner og i Grunnloven.

Komiteen vil understreke at en viktig del av NIMs arbeid er å sørge for at politikerne ikke går ut over det handlingsrommet menneskerettighetene gir. Gjennom NIMs årsrapport gis Stortinget god innsikt i hvordan menneskerettighetene følges opp i regjeringen, slik at Stortinget kan ivareta funksjonen med å overvåke at grunnlovsfestede rettigheter ikke blir brutt.

Komiteen merker seg at NIM i årsmeldingen for 2018 viser til at vi lever i en tid hvor menneskerettighetene er under press i mange deler av verden, og at oppslutningen om det menneskerettslige tankegodset svekkes, også i flere vestlige land. Institusjonen påpeker at debatt om menneskerettighetene er sunt, også i Norge, der menneskerettighetene har en sterk forankring.

Komiteen vil understreke at NIM påpeker at dette senest ble uttrykt gjennom grunnlovsrevisjonen i 2014, hvor Stortinget besluttet å innføre et eget kapittel om menneskerettigheter. Komiteen mener det er grunn til å understreke dette all den tid det er et viktig signal overfor andre land, også i Europa, hvor menneskerettighetene er under press.

Komiteen viser til at for å kunne fungere er menneskerettighetene til enhver tid avhengig av legitimitet i befolkningen, og NIM påpeker at dersom menneskerettighetene skal ivaretas på en tilstrekkelig måte, er det viktig at innbyggerne har kunnskap om dem. NIM har derfor prioritert å jobbe målrettet med formidling og informasjon om menneskerettighetene. Deres arbeid med menneskerettigheter skal derfor søke å bidra til både debatt og kunnskap om menneskerettighetene i Norge, og en sentral del av deres oppgave er å rapportere om menneskerettighetssituasjonen i Norge.

Komiteen registrerer at utviklingstrekkene NIM redegjør for i årsmeldingen for 2018, er en konsolidering av den overvåkningen de har gjennomført i løpet av året, der de både redegjør for sin rolle og skisserer viktige utviklingstrekk i året som har gått.

Komiteen vil understreke at statens menneskerettslige ansvar handler om mer enn at myndighetene skal avstå fra inngrep mot borgerne. Det handler om ansvar for å forebygge, avverge, etterforske og straffeforfølge vold og overgrep. Beskyttelsesplikten staten har, er særlig sterk overfor sårbare grupper og ble tydeliggjort da Norge ratifiserte Istanbul-konvensjonen om vold mot kvinner og barn i nære relasjoner i 2017.

Vold og overgrep

Komiteen viser til at NIM særlig viser til at vold og overgrep i nære relasjoner fortsatt utgjør et problem i Norge i 2018. Dette gjelder særlig for dem det går direkte utover, men er også et samfunnsproblem. 150 000 mennesker opplever vold i nære relasjoner hvert år, og hver tiende ungdom har erfaring med vold fra foresatte. Det er også en økning i antall anmeldte voldtekter der fornærmede er under 14 år, og i nesten halvparten av disse sakene er det en familierelasjon mellom den anmeldte og barnet. Komiteen registrerer videre at partnerdrap utgjør 25 pst. av alle drap i Norge, og i flere tilfeller skjer drapene etter en kjent voldshistorikk mellom gjerningspersonen og offeret.

Komiteen registrerer også at NIM særlig påpeker hvordan de generelle menneskerettslige utfordringene i samfunnet gjør seg gjeldende for sårbare grupper, der særlig barn, sammen med eldre, peker seg ut. Komiteen merker seg særlig at nyere forskning viser at 76 000 hjemmeboende eldre rapporterer om å være utsatt for vold. Komiteen er glad for at NIM i sin årsrapport presiserer at slike sårbare grupper er grupper som NIM vil fortsette å prioritere i sitt arbeid i 2019.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil peke på at NIM i juni 2018 lanserte en temarapport om vold og overgrep i det samiske samfunn. Der kommer det frem at 49 pst. av samiske kvinner og 40 pst. av samiske menn rapporterer

at de har vært utsatt for vold. Fem av FNs overvåkningsorganer har i 2017 og 2018 kritisert Norge for manglende ivaretagelse av samiske voldsutsatte. Når staten på denne måten gjøres kjent med samiske voldsutsattes situasjon, skjerpes statens sikringsplikt, og dette er bakgrunnen for at NIM i år anbefaler at regjeringen utarbeider en ny sektorovergripende handlingsplan med utgangspunkt i de forpliktelsene staten har påtatt seg under Istanbul-konvensjonen. Flertallet er enig i dette.

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en overordnet, sektorovergripende handlingsplan mot vold i nære relasjoner med utgangspunkt i forpliktelsene som følger av Istanbul-konvensjonen. Handlingsplanen bør reflektere sårbare gruppers spesielle behov.»

Flertallet viser til at NIMs temarapport om vold og overgrep i det samiske samfunn omhandler en bredere tematikk enn bare vold i nære relasjoner. Rapportens hovedkonklusjon er blant annet at staten har en menneskerettslig plikt til å sørge for at de som jobber i skolen, barnevernet, helsetjenesten og politiet, har nødvendig kunnskap om samiske forhold, slik at de kan forebygge, avverge eller etterforske vold og overgrep mot samiske personer.

Flertallet vil påpeke at vold er betydelig mer utbredt i samiske samfunn enn i ikke-samiske. Det er behov for å styrke holdnings- og informasjonsarbeidet rettet mot samiske voldsutsatte, sikre at barn får opplæring på samisk om kropp, grenser og seksualitet, samt sørge for tilstrekkelige ressurser til forebyggende, kultursensitive tiltak på kommunalt nivå.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet merker seg at NIM 18. juni 2019 lanserte en temarapport om vold og overgrep i samiske samfunn, og at NIMs rapport gjennomgår statens menneskerettslige forpliktelser til å sikre forebygging, avverging, etterforskning og straffeforfølgning av vold og overgrep i samiske miljøer. Disse medlemmer viser til at vold i nære relasjoner har et betydelig omfang og utgjør både et kriminalitets- og folkehelseproblem. Vold i nære relasjoner skaper utrygghet og har alvorlige konsekvenser for den som rammes, og medfører i tillegg også betydelige samfunnskostnader.

Disse medlemmer viser til at selv om vold i nære relasjoner har et betydelig omfang i Norge som vi må arbeide hardt og målrettet for å redusere, er Norge langt fremme i internasjonal målestokk når det gjelder å bekjempe vold i nære relasjoner. Dette er bra, og det er viktig at Norge fortsetter å være fremoverlent og legge ned betydelige ressurser for å redusere omfanget av vold i nære relasjoner. Disse medlemmer presiserer derfor at kampen for å redusere vold i nære relasjoner er et

viktig satsingsområde for regjeringen, og Granavolden-plattformen slår fast at regjeringen vil føre en aktiv politikk for å bekjempe vold i nære relasjoner. Det slås også fast at regjeringen skal styrke arbeidet mot vold i nære relasjoner og videreutvikle handlingsplanen mot vold i nære relasjoner (2014–2017). Granavolden-plattformen er derfor tydelig på at bekjempelse av vold i nære relasjoner er et viktig satsingsområde for regjeringen. Disse medlemmer har tiltro til at regjeringen vil følge dette opp på egnet måte, men vil uansett følge utviklingen tett.

I tråd med NIMs anbefaling fremmer komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en handlingsplan mot vold og overgrep med særlig henblikk på det samiske samfunn.»

Domstolene

Komiteen viser videre til at NIM i sin årsrapport for 2018 påpeker at dersom ikke domstolene har tilstrekkelig med ressurser, kan rettssikkerheten svekkes. NIM viser til at både Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) slår fast at alle borgere har krav på rettferdig rettergang innen rimelig tid. Imidlertid øker saksbehandlingstiden i domstolene, og NIM hevder derfor at denne rettigheten ikke overholdes.

Komiteen registrerer at NIM hevder at finansiering av domstolene også kan ha betydning for domstolenes uavhengighet, som er en forutsetning for en velfungerende rettsstat. I 2017 nedsatte regjeringen Domstolkommisjonen for å se på domstolenes uavhengighet og organisering, og i 2018 ba kommisjonen NIM om bistand til å utrede menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet. NIM leverte i oktober 2018 en rapport om dette til kommisjonen, der de blant annet drøfter spørsmålet om hvilke rammer Grunnloven og menneskerettighetene oppstiller for finansiering av domstolene.

Komiteen vil understreke at NIM også viser til at domstolenes uavhengighet er under press flere steder i Europa. Endringene har skjedd raskt, hvilket viser at uavhengige domstoler ikke kan tas for gitt. NIM slår videre fast at både Grunnloven og EMK gir føringer for statens plikt til å sikre uavhengighet for domstolene og setter minimumskrav for hvilke ressurser staten må tilføre domstolene. Denne sikringsplikten tilsier at for eksempel en vanskelig ressursituasjon ikke er god nok grunn til ikke å ansette nok dommere slik at saker kan avgjøres på en uavhengig måte. Komiteen viser videre til at et samlet storting i desember 2018, i forbindelse med behandlingen av NIMs årsmelding for 2017, ba regjerin-

gen om å sørge for at domstolene er organisert og finansiert slik at saker kan avgjøres innen rimelig tid slik menneskerettighetene krever.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at NIM imøteser regjeringens svar på denne oppfordringen i sin årsrapport. Flertallet kan ikke se at regjeringen har fulgt opp stortingsflertallet i revidert nasjonalbudsjett. Flertallet vil understreke at domstolene er under press, at dommere nå sies opp flere steder, og at det var noe av bakgrunnen for vedtaket som ble fattet i november 2018 under behandlingen av NIMs årsmelding for 2017. Flertallet vil igjen understreke at regjeringen ikke kan velge hvorvidt de vil følge opp vedtak fattet i Stortinget, og forventer at regjeringen følger opp vedtaket i årets statsbudsjett.

Situasjonen i fengslene

Komiteen viser til at NIM peker på situasjonen i fengselssektoren som en menneskerettslig utfordring som krever oppmerksomhet, og de hevder at utstrakt bruk av isolasjon i fengslene harmonerer dårlig med Norges menneskerettslige forpliktelser. Komiteen merker seg at NIM siden 2015 har anbefalt at fristen for fengslingsfremstilling bør endres slik at den samsvarer med Norges menneskerettslige forpliktelser, og settes til maksimalt 48 timer. Komiteen merker seg også at NIM viser til at de har jobbet for at reglene for isolasjon i arresten bør gjenspeile det grunnleggende menneskerettslige utgangspunktet om at isolasjon bare skal brukes der det er strengt nødvendig.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at NIM er kritisk til at forslaget viderefører en praksis hvor utgangspunktet er at den som pågripes og settes i politi-arrest, automatisk isoleres før tillatelse til besøk og samvær vurderes. Etter NIMs syn er det å speilvende det menneskerettslige utgangspunktet. Arrestanter skal som hovedregel ha rett til besøk og samvær, men som kan begrenses med en konkret begrunnelse i hvert enkelt tilfelle.

Komiteen merker seg at NIM viser til at det er positivt at Justis- og beredskapsdepartementet i 2018 foretok endringer i reglene om isolasjon og fremstilling for varetekt, og ønsker forslaget om å lovfeste 48-timersfristen velkommen. Imidlertid registrerer komiteen også at NIM er noe kritisk til hvordan reglene har blitt utformet og isolasjonsproblematikken er forsøkt løst.

Komiteen viser til at NIM i 2018 har jobbet særlig med særskilte menneskerettighetsproblemer knyttet til bruk av isolasjon, sikkerhetscelle og andre tvangsmidler overfor psykisk syke innsatte, og mener at tvangstiltak

overfor denne gruppen utgjør en betydelig risiko for at innsatte utsettes for umenneskelig og nedverdiggende behandling. Komiteen registrerer at NIM viser til at Sivilombudsmannen gjør et godt og viktig arbeid på dette feltet. Imidlertid registrerer komiteen at NIM hevder at omfanget av tvangsbruken er uklart, og viser til at Sivilombudsmannen også i sine undersøkelser har kritisert at psykisk syke innsatte i stor grad isoleres fra fellesskapet. NIM mener at situasjonen for psykisk syke innsatte ikke er god nok, og at det må iverksettes effektive tiltak, herunder at regjeringen bør revidere straffegjennomføringsloven slik at den bedre gjenspeiler Norges menneskerettslige forpliktelser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at staten har et ansvar for å sikre at samarbeidet mellom kriminalomsorgen og helsevesenet er innrettet slik at de menneskerettslige kravene i EMK artikkel 3 blir ivaretatt. Flertallet viser videre til at NIM legger fram svært alvorlige tall i sin årsrapport, som at 92 pst. av innsatte i Norge har tegn på personlighetsforstyrrelse, at 12 pst. har suicidale tendenser, og at 848 innsatte har behov for behandling av psykiske lidelser som fengselsansatte ikke har kompetanse til å behandle. Videre har Bergens Tidende påvist at 39 pst. av tvangsbruksvedtak i fem fengsler begrunnes i selvskading, selvmordsforsøk eller dårlig psykisk helse. Samtidig som tallene er så alvorlige, vises det til at helseapparatet svikter. Både Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet er bekymret for om helsetilbudet i norske fengsler er tilfredsstillende, og om psykisk syke får den hjelpen de har krav på. Sivilombudsmannen på sin side påpeker at manglende bemanning gjør at alvorlig psykisk syke og suicidale innsatte risikerer å bli plassert på sikkerhetscelle uten oppfølging. I tillegg krever ikke straffegjennomføringslovens regler medisinsk vurdering før tvangstiltak iverksettes. Flertallet mener det er alvorlig hvordan psykisk syke i fengsler blir behandlet, og antar dette er utgangspunktet for at Norge har mottatt kritikk fra FNs menneskerettskomité, FNs torturkomité, CRPD-komiteen og Den europeiske torturforebyggingskomité i både 2018 og 2019.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter NIMs anbefaling og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen nedsette et utvalg for å sikre at straffegjennomføringsloven bedre ivaretar innsattes vern mot umenneskelig behandling og retten til nødvendig helsehjelp.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen bedre registreringen av tvangstiltak mot innsatte for å sikre oversikt over omfanget av tvangstiltak grunnet selvmordsfare, selvskading og psykiske lidelser.»

«Stortinget ber regjeringen følge opp og iverksette nødvendige anbefalinger fra Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratets rapport fra 2016 om 'Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer'.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser i den sammenheng til Representantforslag 227 S (2017–2018) fra stortingsrepresentantene Petter Eide, Freddy André Øvstegård og Karin Andersen om håndtering av alvorlig psykisk syke i fengsler. I representantforslaget ble det fremmet seks konkrete forslag for å styrke oppfølgingen av psykisk syke innsatte i fengsler.

Eksport av våpen

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at NIM i sin årsrapport peker på at norsk eksport av våpen i enkelte tilfeller kan føre til brudd på menneskerettigheter eller internasjonal humanitærrett utenfor Norges grenser. Dette kan skje når Norge deltar i militære utenlandsoperasjoner, eller gjennom norsk myndighetsutøvelse som leder til menneskerettighetsbrudd i utlandet. NIM har i 2018 gitt innspill til Stortingets utenriks- og forsvarskomite og påpekt det problematiske i at det norske våpeneksportregelverket både er uklart og ikke ser ut til å være dekkende for praksisen som faktisk føres.

Disse medlemmer viser til NIMs observasjoner rundt norsk våpeneksport til land som deltar i den saudistøttede koalisjonen som deltar i borgerkrigen i Jemen. NIM viser til regjeringens vedtak fra 1959, hvor det står at Norge ikke kan «tillate salg av våpen og ammunisjon til områder hvor det er krig eller krig truer, eller til land hvor det er borgerkrig». Det er ikke tvil om at det foregår en borgerkrig i Jemen. I regjeringens melding til Stortinget heter det imidlertid:

«Praksis har vært at stater som intervensjoner etter samtykke fra et lands lovlige myndigheter, ikke anses omfattet av 1959-vedtaket.»

Slike avgrensinger mot eksport til parter i en borgerkrig som støtter lovlige myndigheter, er ifølge NIM ikke i overensstemmelse med regelverk og retningslinjer for norsk våpeneksport fra desember 1987 og juni 2013. Retningslinjene henviser til brudd på menneske-

rettigheter og internasjonal humanitær rett i sin alminnelighet. Internasjonal humanitær rett gjelder i alle krig og konflikter, uansett hvem som har «rett» eller er «lovlig» myndigheter.

Disse medlemmer viser til NIMs vurdering av at det er et problem i seg selv at det norske våpeneksportregelverket er lite tilgjengelig, og at reglene til dels er innbyrdes motstridende. NIM mener det er vanskelig å sette seg inn i hva regjeringen faktisk legger til grunn for avslag og godkjenninger av søknader om eksportlisens.

Disse medlemmer viser til NIMs påpekning av at Norges oppfølging av folkeretten i forbindelse med eksport av våpen og ammunisjon til stater som kriger i Jemen, kan være mangelfull. Disse medlemmer understreker videre at NIM påpeker at eksport av forsvarsmateriell til land i denne konflikten svekker Norges menneskerettslige omdømme.

På denne bakgrunn, og i tråd med NIMs anbefalinger, fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til klargjøring av hvordan norsk regelverk om eksport av våpen skal praktiseres, slik at brudd på folkeretten og humanitærretten unngås.»

Hatefulle ytringer

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at NIM i sin årsrapport peker på at håndteringen av hatefulle ytringer er en vedvarende utfordring på ytringsfrihetsområdet. Disse medlemmer merker seg NIMs påpekning av at det er uklart hvordan to av tiltakene i regjeringens strategi mot hatefulle ytringer fra november 2016 er fulgt opp. Dette gjelder prioritering, ressurser og kompetanseheving i politiet og nasjonal statistikk over hatefulle ytringer.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det ved utgangen av 2018 fortsatt kun er Oslo politidistrikt som har en spesialisert gruppe for hatkriminalitet (Manglerud politistasjon). Mange aktører som arbeider mot hatkriminalitet generelt, og hatefulle ytringer spesielt, er bekymret for at det er store regionale forskjeller.

Dette medlem viser i den forbindelse til Representantforslag 27 S (2018–2019) fra stortingsrepresentantene Petter Eide, Karin Andersen, Solfrid Lerbeek og Freddy André Øvstegård om å sikre landsdekkende tiltak mot hatkriminalitet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det finnes eksempler på at fornærmede selv uttrykkelig har gjort politiet oppmerksom på at de har blitt utsatt for hatkriminalitet, men hvor saken ikke etterforskes

som hatkriminalitet. Ofte er det hvor i landet den fornærmede befinner seg, som avgjør om saken blir behandlet som hatkriminalitet eller noe annet. En stor variasjon mellom politidistrikt skaper stor variasjon i befolkningens tillit til politiet. Mangel på tillit er sterkest hos dem som ikke opplever å bli ivaretatt, og legger seg som et ekstra lag oppå frykten for å bli utsatt for hatkriminalitet. Manglende tiltro til politiet er i seg selv et samfunnsproblem. I mange tilfeller er det også ødeleggende for integreringen, siden mange av dem som er utsatt, har innvandrerbakgrunn. Disse medlemmer deler NIM og Ligestillings- og diskrimineringsombudets bekymring for om politiet, på grunn av manglende kunnskap, prioritering eller ressurser i landets ulike politidistrikt, i tilstrekkelig grad følger opp ulovlige hatefulle ytringer og annen hatkriminalitet.

Videre behandling av årsmeldingen

Disse medlemmer vil videre understreke at NIMs årsrapport omtaler utviklingstrekk og anbefalinger på en rekke områder. Disse medlemmer mener det er et svært omfattende og viktig arbeid som gjøres av NIM, og som må følges opp på en god måte. Disse medlemmer mener derfor at regjeringen må informere Stortinget om hvordan anbefalingene følges opp.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme til Stortinget med en samlet fremstilling om hvordan anbefalingene som er fremmet i NIMs årsmelding for 2018, følges opp.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til svarbrev til justiskomiteen datert 25. juni 2018 fra daværende justisminister, som inneholder noen generelle synspunkter om oppfølgingen av NIMs årsmelding. 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». Etter bokstav b skal NIM «rådgje Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene». Disse medlemmer registrerer at daværende statsråd påpekte at departementene som er ansvarlige for anbefalingene i årsmeldingen, rutinemessig vil gjennomgå anbefalingene, og at rådene fra NIM generelt vil være viktige og velkomne innspill når departementene og regjeringen tar stilling til hva som bør gjøres på et saksområde.

Disse medlemmer viser videre til at anbefalingene i årsmeldingen er av ulik karakter, der det blant annet varierer hvor konkret eller generelt anbefalingene er utformet, hvor sterkt de uttrykker at det er rettslig påkrevd å følge rådet som kommer til uttrykk, og hvilket grunnlag de bygger på. Disse medlemmer registrerer at daværende statsråd i 2018 påpekte at departementet for hver enkelt anbefaling må vurdere hvordan og når denne må følges opp, og at Justis- og beredskapsdepartementet med dette som utgangspunkt mener at man ikke bør legge opp til at departementene rutinemessig skal rapportere til Stortinget om hver enkelt anbefaling i forbindelse med Stortingets behandling av årsmeldingen. Disse medlemmer merker seg imidlertid at daværende statsråd presiserte at årsmeldingen vil kunne gi Stortinget grunnlag for å velge seg ut problemstillinger som det er ønskelig å gå nærmere inn på, for eksempel der NIM eller komiteen mener at departementenes oppfølging ikke har vært god nok, noe som vil svare godt til opplegget for håndteringen av årsmeldingen fra Sivilombudsmannen.

Disse medlemmer merker seg for øvrig også at daværende statsråd la til grunn at NIM, ut fra årsmeldingen og hva de mener er formålstjenlig, har kontakt direkte med de ansvarlige departementene om hvordan hver enkelt anbefaling bør følges opp. Det presiseres også at NIMs årsmelding danner et godt utgangspunkt for en slik diskusjon, og et slikt opplegg vil kunne sikre en tydelig arbeidsfordeling og klareste mulige ansvarsforhold og bidra til å unngå gjentatte rapporteringer om samme tema.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, registrerer at komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer forslag om å be regjeringen komme tilbake til Stortinget med en samlet fremstilling om hvordan anbefalingene som er fremmet i NIMs årsmelding for 2018, følges opp. Flertallet stiller seg bak betraktningene fra Justis- og beredskapsdepartementet i 2018 og mener tilsvarende betraktninger fortsatt gjør seg gjeldende. Flertallet mener derfor at en slik rapporteringsrutine som komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet legger opp til i sitt forslag, ikke er det mest formålstjenlige, og kommer derfor ikke til å støtte dette forslaget.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen nedsette et utvalg for å sikre at straffegjennomføringsloven bedre ivaretar inn-

sattes vern mot umenneskelig behandling og retten til nødvendig helsehjelp.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen komme til Stortinget med en samlet fremstilling om hvordan anbefalingene som er fremmet i NIMs årsmelding for 2018, følges opp.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til klargjøring av hvordan norsk regelverk om eksport av våpen skal praktiseres, slik at brudd på folkeretten og humanitæretten unngås.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen utarbeide en handlingsplan mot vold og overgrep med særlig henblikk på det samiske samfunn.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I, II og III fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Komiteens tilråding IV fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen utarbeide en overordnet, sektorovergripende handlingsplan mot vold i nære relasjoner med utgangspunkt i forpliktelsene som følger av Istanbul-konvensjonen. Handlingsplanen bør reflektere sårbare gruppers spesielle behov.

II

Stortinget ber regjeringen bedre registreringen av tvangstiltak overfor innsatte for å sikre oversikt over omfanget av tvangstiltak grunnet selvmordsfare, selvskading og psykiske lidelser.

III

Stortinget ber regjeringen følge opp og iverksette nødvendige anbefalinger fra Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratets rapport fra 2016 «Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer».

IV

Dokument 6 (2018–2019) – Årsmelding for 2018 fra Norges institusjon for menneskerettigheter – vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 4. juni 2019

Lene Vågslid

leder

Solveig Horne

ordfører

