



STORTINGET

Innst. 84 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 6 (2019–2020)

Innstilling fra justiskomiteen om Årsmelding for 2019 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. I dag har institusjonen ca. 20 ansatte.

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 retningslinjer 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 Gældu blitt en integrert del av institusjonens virksomhet.

Årsmeldingen for 2019 er noe endret i forhold til tidligere år. Den er blant annet kortere og har færre anbefalinger. NIM har med dette ønsket å løfte frem det institusjonen mener er de aller viktigste utfordringene. Meldingen har også et kapittel som følger opp tidligere anbefalinger.

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 8 kapitler som omhandler NIMs virksomhet, ulike anbefalinger, oversikt over høringsuttalelser, innspill og rapporter. Det gis også en oversikt over statistikk fra Høyesterett, EMD og FN-organer.

I årsmeldingen for 2019 har NIM valgt å trekke frem fire anbefalinger for 2019. Her oppsummeres kort hovedtrekkene i disse anbefalingene og utfordringene. Det

vises for øvrig til årsmeldingen for en grundig gjennomgang av disse og andre tema.

NIM viser i sin første anbefaling til at Norge i 2019 ble dømt fire ganger i EMD for brudd på EMK artikkel 8 i barnevernssaker. I tillegg har EMD tatt inn over 20 nye barnevernssaker til behandling. NIM anbefaler at regelverk og praksis på barnevernsfeltet må vurderes opp mot EMDs prinsipp om at alle omsorgsovertakelser som utgangspunkt skal anses som midlertidige. Fylkesnemnder og domstoler må ha tilstrekkelig bredt og oppdatert faktagrunnlag, gi konkrete begrunnelser og avveie kryssende menneskerettigheter når de treffer beslutninger om barnevernstiltak.

I sin andre anbefaling viser NIM til Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, jf. Dokument 4:3 (2018–2019) og Innst. 172 S (2019–2020) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. NIM mener at anbefalingene i den særskilte meldingen må gjennomføres, og at klagemekanismene, domstolskontrollen og ordningen med fri rettshjelp i isolasjonssaker bør gjennomgås.

NIM peker videre på at vold og overgrep i nære relasjoner er en alvorlig menneskerettslig utfordring i Norge. Norske myndigheter gir etter institusjonens mening fortsatt ikke god nok beskyttelse til flere sårbare grupper. Som en tredje anbefaling mener derfor NIM at den varslede handlingsplanen mot vold i nære relasjoner bør identifisere sårbare grupper og inneholde kunnskapsbaserte tiltak som sikrer koordinert og effektiv beskyttelse av disse gruppene. Det er særlig viktig å etablere tiltak knyttet til barn og eldre. Kommunenes rolle og ansvar bør reflekteres i planen.

I den fjerde anbefalingen viser NIM til at tvangsregelverket i helse- og omsorgstjenesten og praktiseringen av dette utfordrer menneskerettslige krav. Det bør foretas lovendringer, innføres beslutningsstøttesystemer og foretas grundige vurderinger av kunnskapsgrunnlaget for tvangsbehandlingstiltak. Det må også sikres at de som utøver tvang, har tilstrekkelig kunnskap om menneskerettslige krav.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Martin Henriksen, Arve Høiberg og lederen Lene Vågslid, fra Høyre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida Melvær, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen og Kjell-Børge Freiberg, fra Senterpartiet, Jan Böhler og Jenny Klinge, fra Sosialistisk Venstreparti, Petter Eide, og fra Venstre, Solveig Schytz, viser til Årsmelding for 2019 fra Norges institusjon for menneskerettigheter, hvor det påpekes viktige menneskerettslige utfordringer for Norge. Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og

omsorgsdepartementet og Barne- og familiedepartementet har uttalt seg om anbefalingene i årsmeldingen i brev til komiteen av 5. oktober 2020. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen viser til at 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.

Komiteen viser videre til at NIM selv i sin årsmelding påpeker at deres oppgave er å fremme menneskerettighetene innenfor det omfattende rettslige regelverket 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 setter. Gjennom NIMs årsrapport gis Stortinget god innsikt i hvordan menneskerettighetene følges opp i regjeringen, slik at Stortinget kan ivareta funksjonen med å overvåke at grunnlovfestede rettigheter ikke blir brutt.

Komiteen merker seg at NIM i sin årsmelding for 2019 viser til at menneskerettighetene har en sterk stilling i Norge, og at utgangspunktet derfor er godt, men at årsmeldingen viser at det fortsatt er viktige samfunnsområder hvor menneskerettighetsarbeidet må styrkes og videreutvikles.

Komiteen registrerer utviklingstrekkene NIM redegjør for i årsmeldingen for 2019, og at blant annet norske barnevernssaker i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), Nav-sakens implikasjoner, forslag til ny etterretningslov og PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger, isolasjon i fengsler, vold og overgrep i nære relasjoner, domstolenes uavhengighet, urfolks rettigheter, Norges nasjonale minoriteter, eldres menneskerettigheter, hatefulle ytringer på internett, vern av barns privatliv på internett og tvangsbruk i helse- og omsorgssektoren trekkes frem.

Komiteen viser til at NIM i sin årsmelding understreker betydningen av forvaltningens kunnskap og bevissthet om menneskerettigheter.

Komiteen merker seg at NIM påpeker behovet for grunnlovfesting av en derogasjonshjemmel i Grunnloven tilknyttet kapittel E om menneskerettigheter og grunnlovfesting av påtalemyndighetens uavhengighet.

Komiteen merker seg at NIM viser til regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering, handlingsplan mot muslimhat, ny ytringsfrihetskomisjon og ny medieansvarslov.

Komiteen merker seg også at NIM peker på behov for mer statistikk om menneskerettigheter.

Komiteen viser til at NIM i sin årsrapport for 2019 kommer med fire anbefalinger knyttet til barnevern, isolasjon i fengsler, vold i nære relasjoner og tvang i helse- og omsorgstjenesten.

Barnevern

Komiteen viser til at NIM i årsmeldingen peker på at Norge har blitt dømt i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) i fire barnevernssaker, i tillegg til at 25 nye klager er tatt til behandling i 2019 om samme tema.

Komiteen noterer seg at NIM anbefaler at regelverk og praksis på barnevernsfeltet må vurderes opp mot EMDs prinsipp om at alle omsorgsovertakelser som utgangspunkt skal ansees som midlertidige, og at fylkesnemnder og domstoler må ha tilstrekkelig bredt og oppdatert faktagrunnlag, gi konkrete begrunnelser og avveie kryssende menneskerettigheter når de treffer beslutning om barnevernstiltak.

Komiteen merker seg at NIM peker på at flere rapporter viser kommunale forskjeller, og at Helsetilsynet i 2019 påpekte at det var stor variasjon i kvaliteten på barnevernets arbeid.

Komiteen viser til at Barne- og familiedepartementet i svarbrevet til komiteen peker på at departementet arbeider med flere tiltak som vil forbedre kvaliteten i barnevernet, blant annet et kompetanseløft for barnevernssektoren og en ny barnevernslov. Forslag til barnevernslov var på høring i 2019, og departementet tar sikte på å legge frem forslag til ny lov for Stortinget våren 2021.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener NIMs anbefaling på barnevernsfeltet må følges opp. Disse medlemmer vil understreke at det er alvorlig at Norge fire ganger er blitt dømt for brudd på EMK artikkel 8 om retten til familieliv. Disse medlemmer vil understreke at barnets rett til beskyttelse fra vold og omsorgssvikt må veie vel så tungt som retten til familieliv. Dette handler om krevende avveininger mellom barns og foreldres menneskerettigheter og må også i tiden fremover være gjenstand for politisk debatt. Det som etter disse medlemmers mening burde være enklere å gripe fatt i, og som dermed burde vært gjort fra departementets side, er å følge opp at det blir gitt konkrete begrunnelser både for omsorgsovertagelser og for hvorfor tilbakeføring ikke er i barnets interesse, og at beslutningene er basert på kunnskap og fakta. Disse medlemmer viser til Arbeiderpartiets forslag i trontaledebatten, som ble enstemmig vedtatt:

«Stortinget ber regjeringen sette ned et ekspertutvalg som skal gjennomgå norsk barnevern med mål om å bedre rettssikkerheten i alle ledd av tjenesten, der hensynet til barnets beste skal ligge til grunn for utvalgets arbeid.»

Disse medlemmer mener det vel knapt finnes noe viktigere i et velferdssamfunn enn å ta vare på barn og særlig på de mest sårbare blant dem. Det burde derfor være en selvfølge at regjeringen sørger for et barnevern med høy kompetanse og nok ressurser. Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet i sine budsjettbehandlinger i flere omganger har påpekt mangelen på ansatte i det kommunale barnevernet og foreslått øremerkede midler for å styrke dette feltet. Dette er påpekt også av de ansattes organisasjoner, Barneombudet og Helsetilsynet.

Situasjonen i fengslene

Komiteen viser til at Sivilombudsmannen i 2019 avga en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler.

Komiteen registrerer at NIM tilrår at anbefalingene i Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler bør gjennomføres, og at klagemekanismene, domstolskontrollen og ordningen med fri rettshjelp i isolasjonssaker bør gjennomgås.

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 viser til at forslag til endringer i reglene var på høring i 2018, og at forslaget fortsatt er til behandling, samt at det er langt færre enn før som sitter i politiarresten over 48 timer før domstolsfremstilling.

Komiteen viser til at Justis- og beredkapsdepartementet i sitt svarbrev peker på at departementet og kriminalomsorgen tar Sivilombudsmannens anbefalinger på største alvor, og at kriminalomsorgen kontinuerlig arbeider for å redusere bruken av utelukkelse og isolasjon i fengsel.

Komiteen merker seg at Justis- og beredkapsdepartementet viser til at kriminalomsorgen arbeider med å utvikle tiltaksplaner for innsatte som er utelukket fra fellesskap med andre innsatte, og at utfordringene med isolasjon understreker behovet for at kriminalomsorgen er godt organisert.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er usikre på om forslaget i Prop. 143 L (2019–2020) vil fremme kvaliteten i klagesaksarbeidet, rettssikkerheten og kriminalomsorgens forutsetninger for å sikre en enhetlig praksis. Flertallet vil

komme tilbake til dette når saken skal behandles i komiteen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre merker seg at regjeringen i Prop. 143 L (2019–2020) blant annet foreslår at kriminalomsorgen omorganiseres ved å gå fra å ha tre til å ha to administrative nivåer, og at forslaget blant annet skal styrke mulighetene for god kvalitet i klagesaksarbeidet, rettslikhet og Kriminalomsorgsdirektoratets forutsetninger for å sikre enhetlig praksis i etaten.

Komiteen merker seg videre at Justis- og beredskapsdepartementet i sitt svarbrev viser til at departementet gjennomgår regelverket om utelukkelse og tvang og vurderer om det bør foreslås endringer. Departementet påpeker at Sivilombudsmannens anbefalinger står sentralt i dette arbeidet, hvor det også ses hen til blant annet Mandela-reglene. Arbeidet inkluderer å vurdere muligheten for å innføre en nasjonal standard for et minimum antall timer ulåst celle hver dag for innsatte.

Komiteen merker seg at Justis- og beredskapsdepartementet i sitt svarbrev viser til at det har vært utfordringer med uthenting av og kvaliteten på tallmateriale fra kriminalomsorgens IKT-systemer.

Komiteen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet i sitt svarbrev peker på at utfordringene med isolasjon gjelder fengsler med høyt sikkerhetsnivå, at noen av disse fengslene er fra 1800-tallet og mangler arealer for fellesskap mellom innsatte, og at regjeringen har satset mye på rehabilitering og nybygg for å oppnå forbedring på dette området.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, peker likevel på at man ikke er i mål med dette arbeidet, og at det gjenstår mye når det gjelder de fysiske rammene, og når det gjelder innholdsarbeidet og med det bemanning i fengslene slik Sivilombudsmannen påpeker i sin særskilte rapport.

Komiteen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet peker på at ordningen med tilsynsråd for kriminalomsorgen har svakheter, og at en utredning om mulig lovregulering er overlevert departementet 30. mai 2020 og er under behandling i departementet.

Komiteen merker seg at enkelte av Sivilombudsmannens anbefalinger gjelder helsemyndighetene, og at det er kontakt mellom helsemyndighetene og justis-sektoren om oppfølgingen på forskjellige nivåer.

Komiteen viser videre til at regjeringen i 2018 satte ned et utvalg som fikk i oppgave å gjennomgå hele rettshjelpsordningen. Rapporten ble overlevert Justis- og beredskapsdepartementet 30. april 2020. Rettshjelpsutvalget viser i sin rapport til Sivilombudsman-

nens melding fra 2019 om isolasjon i norske fengsler. Utvalget foreslår blant annet at rettshjelpsbehovet i fengsler dekkes gjennom en spesiell advokatordning. Utredningen er til oppfølging i departementet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil peke på at NIM ber om at anbefalingene i Sivilombudsmannens særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler følges opp. Flertallet understreker at isolasjon av innsatte i norske fengsler i tillegg til behandling av innsatte med psykiske lidelser representerer noen av de mest alvorlige menneskerettighetsutfordringer i Norge og må gjøres noe med. Flertallet vil understreke at innsatte har samme menneskerettigheter som andre, herunder rett til fellesskap. Utgangspunktet er at isolasjon er skadelig og farlig for mennesker. Flertallet mener at Stortinget må gjøre sin plikt og sikre menneskerettighetene etter Grunnloven § 92, og ber regjeringen om å gjennomføre anbefalingene i Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til rette for mindre bruk av isolasjon i fengsel slik at Grunnloven § 92 følges.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil også vise til at det verken ved politikktutforming eller i praksis tas hensyn til at kvinner i fengsel er i mindretall og derfor har særskilte utfordringer. Likestillingsombudet sa i den åpne kontrollhøringen om Sivilombudsmannens rapport at de etter å ha gjennomgått soningsforholdene for kvinner i fengsel konkluderte med at norske myndigheter står i fare for å bryte likestillings- og diskrimineringsloven og våre forpliktelser etter FNs kvinnekonvensjon. Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet gang på gang har trukket frem de mangelfulle soningsforholdene for kvinnelige innsatte. Kvinner risikerer å sone mer restriktivt, særlig etter at flere åpne fengsler har blitt lagt ned av regjeringen Solberg, og kvinnene får dermed et dårligere tilbud fra soningsstart til soningslutt. Kvinnene har færre tilbud om rusmestring og programvirksomhet. I enkelte fengsler opplever kvinnene i større grad isolasjon bare fordi de er kvinner. Disse medlemmer mener dette er uverdigg for et land som erklærer seg som verdens mest likestilte, og mener regjeringen bør støtte forslaget Arbeiderpartiet tidligere har fremmet om å utarbeide en NOU for kriminalomsorgen hvor kvinner som soner, må vises særskilt oppmerksomhet.

Disse medlemmer viser til at Grunnloven § 93 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3 forbyr tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Grunnloven § 93 skal tolkes i lys av EMK artikkel 3 og tilhørende praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). Det er flere eksempler på at EMD har konkludert med at det foreligger krenkelse av EMK artikkel 3 i tilfeller hvor psykisk syke eller suicidale innsatte har blitt utsatt for ulike former for tvang eller isolasjon og ikke har fått adekvat helsehjelp.

Disse medlemmer viser også til at tilsvarende følger av FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 15, som pålegger staten å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne ikke utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling. CRPD-komiteen har presisert at isolasjon av psykisk syke ikke skal finne sted dersom det vil medføre at personen blir sykere, og at slik plassering vil kunne være i strid med CRPD artikkel 15.

Disse medlemmer viser til Sivilombudsmannens anbefalte tiltak for å sikre at innsatte i norske fengsler ikke utsettes for isolasjon som kan føre til krenkelse av forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Disse medlemmer vil understreke at det ikke vil være tilstrekkelig å pålegge kriminalomsorgen nye oppgaver, rutiner og regelverk for å møte kritikken fra Sivilombudsmannen. Av overordnet betydning er det helt nødvendig å styrke kriminalomsorgen hva angår drift og bemanning. Kriminalomsorgen med ansatte og deres organisasjoner har over år pekt på en svært svekket ressurs- og bemannings situasjon, at dette går ut over innholdsarbeidet i fengslene, og hvordan dette fører til isolasjon og svekket mulighet for rehabilitering av innsatte. Dette ble også understreket av Sivilombudsmannen i den særskilte rapporten til Stortinget og i den påfølgende høringen og behandlingen av saken i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Disse medlemmer vil derfor understreke betydningen av at regjeringen tar inn over seg denne alvorlige situasjonen og sørger for en helhetlig tilnærming, der både ressurs situasjonen og praksisen styrkes, når Sivilombudsmannens rapport skal følges opp.

Disse medlemmer vil framheve NIMs påpeking av utfordringene med isolasjon i norske fengsler, som innebærer høy risiko for at forbudet mot nedverdiggende og umenneskelig behandling brytes. Forholdene har vært tatt opp av Sivilombudsmannen flere ganger, og har også nettopp vært til behandling i Stortinget gjennom representantforslag fra representanter fra Sosialistisk Venstreparti. Tidligere har ikke stortingsflertallet vært villig til å følge opp disse svært alvorlige forholdene i konkrete vedtak, og det er da grunnlag for å stille

spørsmål ved om stortingsflertallet tar sitt grunnlovfestede ansvar for å sikre menneskerettighetene i Norge.

Disse medlemmer viser til forslagene som ble fremmet i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:33 S (2019–2020).

Vold i nære relasjoner

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.

Komiteen viser til at regjeringen i 2019 igangsatte arbeidet med en ny handlingsplan mot vold og overgrep i nære relasjoner med utgangspunkt i forpliktelsene som følger av Istanbul-konvensjonen. Planen skal ha en egen tiltakspakke for å adressere vold og overgrep i samiske samfunn. Komiteen registrerer at NIM er positiv til dette og påpeker at det er i tråd med NIMs tidligere anbefalinger.

Komiteen viser til at NIM anbefaler at den varslede handlingsplanen mot vold i nære relasjoner bør identifisere sårbare grupper og inneholde kunnskapsbaserte tiltak som sikrer koordinert og effektiv beskyttelse av disse gruppene, og at det er særlig viktig å etablere tiltak knyttet til barn og eldre, slik det skal gjøres for urfolk, samt at kommunenes rolle og ansvar bør reflekteres i planen.

Komiteen registrerer at Justis- og beredskapsdepartementet i sitt svarbrev påpeker at målet med handlingsplanen er å legge til rette for gjennomføringen av en helhetlig samordnet politikk mot vold i nære relasjoner som forebygger volden, beskytter og hjelper utsatte og ansvarliggjør, behandler og straffeforfølger utøvere. Videre viser departementet til at planen vil ha hovedvekt på den volden som rammer kvinner i uforholdsmessig stor grad, men som også rammer andre grupper i samfunnet. Vold i nære relasjoner mot menn, eldre, LHBTQI, personer med nedsatt funksjonsevne mv. vil være en del av planen.

Komiteen registrerer at NIM påpeker at statens menneskerettighetsansvar gjelder i alle ledd av staten og forvaltningen, og at sentrale myndigheter må forsikre seg om at særlig kommuner er seg bevisst disse forpliktelsene.

Komiteen registrerer at Justis- og beredskapsdepartementet peker på at denne problemstillingen er erkjent og sentral, og at dette er satt på dagsordenen gjennom flere tidligere handlingsplaner.

Komiteen viser til at Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) sammen med de regionale ressurs sentrene om vold, traumatisk stress og

selvmordsforebygging (RVTSene) har laget en veileder til hjelp for kommunene i utarbeidelsen av kommunale handlingsplaner.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ser frem til en handlingsplan mot vold i nære relasjoner som samsvarer med NIMs anbefalinger. Disse medlemmer vil understreke at på tross av at vold i nære relasjoner er en av de alvorligste menneskerettslige utfordringene vi har, gjenstår det fortsatt mye å gjøre før statens plikt til å forebygge, avverge, etterforske og straffeforfølge vold og overgrep mellom privatpersoner er oppfylt. På tross av at alle politikere sier at bekjempelse av vold i nære relasjoner er høyt prioritert, blir det ikke gjort nok. Det handler om ressurser til politiet, til kommunene og til forebygging, og det handler om faktabasert kunnskap i alle ledd. Det handler om prioriteringer og hvor vurderingene er ulike.

Disse medlemmer viser til at vold og overgrep i nære relasjoner i tillegg til å være svært alvorlig for dem som blir direkte utsatt, også er et samfunnsproblem og grov kriminalitet. 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. Disse medlemmer 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.

Disse medlemmer 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. Disse medlemmer merker seg særlig at nyere forskning viser at 76 000 hjemmeboende eldre rapporterer om å være utsatt for vold. Disse medlemmer forventer at tiltak overfor disse gruppene, på lik linje med vold og overgrep i samiske samfunn, blir en del av den kommende handlingsplanen.

Disse medlemmer vil framheve at statens menneskerettslige ansvar skal handle om å forebygge, etterforske og straffeforfølge mistanke om voldtekt og vold i nære relasjoner. Her finner vi sannsynligvis den kriminaliteten i Norge med størst omfang, og også hvor påtalemyndighetene mangler ressurser til å følge opp. Derfor henlegges et stort flertall av slike saker. Disse medlemmer mener at det på denne bakgrunn er viktig og nødvendig at politiet tilføres nødvendige ressurser, men også at disse ressursene til en viss grad bindes og øremerkes til formålet.

Disse medlemmer viser til forslagene fremmet i Dokument 8:71 S (2019–2020), som er til behandling i komiteen.

Tvang i helse- og omsorgssektoren

Komiteen registrerer at NIM i sin årsrapport peker på tvangslovverket i helse- og omsorgstjenesten og at praktiseringen av dette utfordrer menneskerettslige krav.

Komiteen viser til at NIM i sin årsrapport anbefaler at for å sikre at bruken av tvang i helse- og omsorgstjenesten ikke praktiseres i større grad enn menneskerettighetene tillater, bør det foretas lovendringer, herunder innføres et beslutningsstøttesystem, samt foretas grundige vurderinger av kunnskapsgrunnlaget for tvangsbehandlingstiltak, og at det også må sikres at den som utøver tvang, har tilstrekkelig kunnskap om menneskerettslige krav.

Komiteen viser til at Tvangslovutvalget ble oppnevnt i 2016, og at Helse- og omsorgsdepartementet har startet arbeidet med en revisjon av alle tvangshjemlene for helse- og omsorgstjenesten basert på anbefalingene i NOU 2019:14 Tvangsbegrensingsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten.

Komiteen registrerer at Helse- og omsorgsdepartementet i brev av 7. mai 2020 peker på at problemstillingene som nevnes i anbefalingene fra NIM, inngår i dette arbeidet, at NIM i sin høringsuttalelse har kommet med nyttige innspill til arbeidet, og at et lovforslag vil bli lagt fram for Stortinget så fort det lar seg gjøre.

Komiteen viser til at justis- og beredskapsministeren i sitt svarbrev også redegjør for hvordan departementet har fulgt opp anbefalingene gitt av NIM i tidligere årsmeldinger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er svært tilfredse med rapporten fra NIM, som gir et godt bilde av menneskerettighetssituasjonen i Norge. Flertallet vil understreke Stortingets selvstendige og grunnlovfestede ansvar for å sikre menneskerettighetene til befolkningen. Det er Stortinget som må sikre at man har et forvaltnings- og rettsapparat til å utøve og håndheve den nasjonale implementering av menneskerettighetene basert på norsk og internasjonalt lovverk. Årsrapporten fra NIM har klare anbefalinger om hvordan norske myndigheter bør følge opp de observasjoner som NIM har gjort i 2019. Flertallet mener derfor også at de mest sentrale punktene i NIMs årsrapport bør realitetsbehandles i Stortinget, ikke kun oversendes til regjeringen. Det vises til tidligere merknader og forslag om dette.

Flertallet mener det er nødvendig at regjeringen gjennomgår og følger opp anbefalingene også fra rap-

porter fra tidligere år, og flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå anbefalingene i årsmeldinger fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter fra 2015, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med hvordan dette er fulgt opp.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti visertilat det i dag ikke finnes en samlet oppstilling av internasjonale anbefalinger fra ulike tilsynsorgan om menneskerettighetene i Norge. I den sammenheng vil disse medlemmer vise til spørsmål til daværende statsråd Tor Mikkjel Wara den 31. oktober 2018 om hvorvidt det finnes

«en samlet oversikt over disse observasjonene og anbefalingene fra de siste år, hvilke prosedyrer har regjeringen for å behandle og eventuelt implementere de ulike observasjonene og anbefalingene om Norge».

I svaret opplyses det om at dette kun fordeles til det enkelte departement, og at det dermed ikke ses på samlet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide og implementere en samlet plan for å sikre oversikt og koordinert oppfølging fra de enkelte departement av de internasjonale overvåkingsorganenes anbefalinger til Norge.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til NIM av 30. oktober 2020, hvor departementet viser til at de ikke ønsker å opprette en egen enhet e.l. som skal ha ansvar for rapportering og oppfølging av anbefalinger fra konvensjonsorganer, fordi man frykter at nok et koordinerende organ vil svekke det klare ansvaret hver enkelt fagstatsråd har for å sikre at anbefalinger følges opp i det daglige arbeidet i sin sektor. Videre klargjøres det i brevet at

«for å gjøre det lettere for NIM og sivilsamfunnsaktører å oppsøke informasjon om hvordan anbefalinger fra FNs overvåkingsorganer følges opp, vil departementene som koordinerer rapporteringene, gjøre det til

fast praksis i etterkant av høringer å offentliggjøre på sine nettsider informasjon om hvilket departement som er kontaktpunkt for hver anbefaling. I tillegg vil departementene sende slik informasjon til NIM, som NIM eventuelt kan publisere på sine nettsider».

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen utarbeide og implementere en samlet plan for å sikre oversikt og koordinert oppfølging fra de enkelte departement av de internasjonale overvåkingsorganenes anbefalinger til Norge på menneskerettsfeltet.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I og II fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteens tilråding III 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 legge til rette for mindre bruk av isolasjon i fengsel slik at Grunnloven § 92 følges.

II

Stortinget ber regjeringen gjennomgå anbefalingene i årsmeldinger fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter fra 2015, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med hvordan dette er fulgt opp.

III

Dokument 6 (2019–2020) – Årsmelding for 2019 fra Norges institusjon for menneskerettigheter – vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 17. november 2020

Lene Vågslid

leder

Solveig Schyzt

ordfører



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortingets justiskomité
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.
THL

Vår ref.
20/1951 - HFA

Dato
05.10.2020

Vedrørende årsmeldingen for 2019 fra Norges institusjon for menneskerettigheter, Dokument 6 (2019-2020)

Det vises til brev 21. april 2020 fra Stortingets justiskomité angående årsmeldingen for 2019 fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). I brevet bes det om «departementets vurdering at de anbefalinger som fremkommer i meldingen herunder status for oppfølging av tidligere anbefalinger».

Departementene som er ansvarlige for anbefalingene i årsmeldingen, vil rutinemessig gjennomgå anbefalingene. Rådene fra NIM vil generelt være viktige og velkomne innspill når departementene og regjeringen tar stilling til hva som bør gjøres på et saksområde.

NIMs årsmeldinger inneholder anbefalinger som hører inn under ulike departementer. Justis- og beredskapsdepartementet har innhentet departementenes vurderinger av anbefalingene.

1. Oppfølging av anbefalinger i NIMs årsmelding for 2019

Nedenfor følger de ansvarlige departementenes vurdering av anbefalingene som NIM gir i årsmeldingen for 2019.

Anbefaling s. 26:

«Regelverk og praksis på barnevernsfeltet må vurderes opp mot EMDs prinsipper om at alle omsorgsovertakelser som utgangspunkt skal anses som midlertidige. Fylkesnemnder og domstoler må ha tilstrekkelig bredt og oppdatert faktagrunnlag, gi konkrete begrunnelser og avveie kryssende menneskerettigheter når de treffer beslutninger om barnevernstiltak.»

Barne- og familiedepartementet har i brev 4. mai 2020 uttalt følgende:

«Barnevernet er en av de viktigste og kanskje mest komplekse velferdstjenestene vi har. Barnevernssaker byr ofte på krevende og vanskelige avveininger av barn og foreldres rettigheter. Departementet arbeider med flere tiltak som vil forbedre barnevernet.

Barne- og familiedepartementet arbeider med forslag til ny barnevernslov. Ny barnevernslov skal øke kvaliteten i barnevernet, og styrke rettsikkerheten til både barn og foreldre. Forslag til en ny lov var på høring i 2019. Et stort flertall av høringsinstansene ga overordnet støtte til forslaget. Høringsinstansene hadde likevel en rekke innspill både til innholdet i og omtalen av ulike forslag. Flere instanser fremhevet at det er behov for mer omfattende menneskerettslige vurderinger. I tillegg har EMD tatt en rekke barnevernssaker til behandling. EMD har funnet at norske myndigheter har krenket EMK artikkel 8 (retten til familieliv) i syv av hittil ni avsagte dommer. Videre har Høyesterett nylig avgjort tre barnevernssaker i storkammer, som gir veiledning til sektoren om hvordan barnevernloven skal tolkes og praktiseres.

I lys av dette tar departementet sikte på å legge forslag til ny barnevernslov frem for Stortinget våren 2021. I arbeidet vil det bli lagt stor vekt på grundige menneskerettslige vurderinger, og det vil bli gitt nærmere retningslinjer for hvordan loven skal praktiseres innenfor rammene av EMK. Avgjørelser fra EMD samt Høyesteretts storkammeravgjørelser inngår som bakgrunn for dette arbeidet.

I tillegg til arbeidet med ny lov, vil vi i eget brev informere barnevernssektoren om EMD-dommene og Høyesteretts avgjørelser, og hvilke læringspunkter vi kan trekke av disse. Vi er også kjent med at fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker er opptatt av å følge opp dommene på en god måte. Blant annet har EMD-dommene vært tema på nemndsledernes årlige fagdag, samt tema på den årlige fylkesnemndskonferansen.

Disse tiltakene, sammen med blant annet at regjeringen har igangsatt et historisk kompetanseløft i barnevernsektoren, vil etter vår vurdering svare på utfordringer påpekt av EMD.»

Anbefaling s. 28:

«Anbefalingene i Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler bør gjennomføres. Klagemekanismene, domstolskontrollen og ordningen med fri retts hjelp i isolasjonssaker bør gjennomgås.»

Justis- og beredskapsdepartementets vurdering:

Justis- og beredskapsdepartementet og kriminalomsorgen tar Sivilombudsmannens anbefalinger på største alvor. Kriminalomsorgen arbeider kontinuerlig for å redusere bruken av utelukkelse og isolasjon i fengsel, og arbeidet følges opp i styringsdialogen mellom departementet og Kriminalomsorgsdirektoratet. Kriminalomsorgen arbeider blant annet med å utvikle et system med tiltaksplaner for innsatte som er utelukket fra fellesskap med andre innsatte. Utfordringene med isolasjon understreker behovet for at kriminalomsorgsetaten er godt organisert. I Prop. 143 L (2019-2020) er det blant annet foreslått at kriminalomsorgen omorganiseres ved at etaten går fra å ha tre til to administrative nivåer. Forslaget skal blant annet styrke mulighetene for god kvalitet i klagesaksarbeidet, rettslikhet og Kriminalomsorgsdirektoratets forutsetninger for å sikre enhetlig praksis i etaten.

Sivilombudsmannen har pekt på mangler ved regelverket om utelukkelse fra fellesskap i fengsel. Justis- og beredskapsdepartementet gjennomgår regelverket om utelukkelse og tvang, og vurderer om det bør foreslås endringer. Sivilombudsmannens anbefalinger står sentralt i dette arbeidet, hvor det også ses hen blant annet til Mandela-reglene. Arbeidet inkluderer også å vurdere muligheten for å innføre en nasjonal standard for et minimum antall timer ulåst celle hver dag for innsatte.

Sivilombudsmannen beskriver manglende oversikt over omfanget av isolasjon i fengsel. Det har vært utfordringer med uthenting av, og kvaliteten på, tallmateriale fra kriminalomsorgens IKT-systemer. Kriminalomsorgsdirektoratet arbeider med å få tilgang til et bedre tallmateriale.

Utfordringene med isolasjon gjelder fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Noen av disse fengslene er fra 1800-tallet og mangler arealer for fellesskap mellom innsatte. Regjeringen har satset mye på rehabilitering og nybygg for å oppnå forbedring på dette området. Nye fengsler/fengselsavdelinger vil gi bedre forhold for innsatte og legge til rette for større grad av aktivisering, herunder Romerike fengsel, Ullersmo avdeling (96 plasser), Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling (96 plasser), og det nyåpnede fengselet i Agder fengsel (300 plasser). Regjeringen har også startet arbeidet med forprosjektering av et nytt Oslo fengsel.

Ordningen med tilsynsråd for kriminalomsorgen har svakheter. På oppdrag fra departementet har professor Eivind Smith utredet ulike spørsmål vedrørende tilsynsordningen, og foreslått en ny lovregulering. I utredningen har professor Smith gitt anbefalinger blant annet om hva som bør inngå i tilsynsrådets mandat, og foreslått at tilsynsrådets uavhengighet skal forankres i loven. Utredning ble overlevert til departementet 31. mars 2020, og er til oppfølging i departementet.

Enkelte av Sivilombudsmannens anbefalinger gjelder helsemyndighetene, og det er kontakt mellom helsemyndighetene og justissektoren om oppfølgingen på forskjellige nivåer.

Søknad om å få dekket utgifter til juridisk bistand i saker om isolasjon må fremsettes etter unntaksbestemmelsene i rettshjelploven §§ 11 tredje ledd (fritt rettsråd) og § 16 tredje ledd (fri sakførsel). I praksis innvilges det bare unntaksvis dekning av utgifter til advokatbistand i disse sakene.

Det er flere utfordringer med dagens rettshjelpsordning. Blant annet på denne bakgrunnen nedsatte regjeringen i 2018 et utvalg som fikk i oppdrag å gjennomgå hele ordningen. Rapporten ble overlevert til Justis- og beredskapsdepartementet 30. april. d.å. Rettshjelpsutvalget viser i sin rapport til Sivilombudsmannens melding fra 2019 om bruk av isolasjon i norske fengsler. Utvalget foreslår blant annet at rettshjelpsbehovet i fengslene dekkes gjennom en spesiell advokatordning. Utredningen er nå til oppfølging i departementet.

Anbefaling s. 30:

«Den varslede handlingsplanen mot vold i nære relasjoner bør identifisere sårbare grupper og inneholde kunnskapsbaserte tiltak som sikrer koordinert og effektiv beskyttelse av disse gruppene. Det er særlig viktig å etablere tiltak knyttet til barn og eldre, slik det skal gjøres for urfolk. Kommunenes rolle og ansvar bør reflekteres i planen.»

Justis- og beredskapsdepartementets vurdering:

Regjeringen har under utarbeidelse en ny handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner. Handlingsplanen skal inneholde en egen del om vold og overgrep i samiske samfunn og skal bidra til å imøtekomme forpliktelsene i Europarådets konvensjon for å forebygge og bekjempe vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen), som trådte i kraft for Norge i 2017.

Vold i nære relasjoner er en tverrsektoriell utfordring som spenner over flere departementers ansvarsområder. Handlingsplanen utarbeides derfor av en interdepartemental arbeidsgruppe under ledelse av Justis- og beredskapsdepartementet. Åtte departementer og fem direktorater deltar i arbeidsgruppen. Det er i tillegg et nært samarbeid med Sametinget om den samiske delen av handlingsplanen.

Målet med den nye handlingsplanen er å legge til rette for gjennomføringen av en helhetlig og samordnet politikk mot vold i nære relasjoner som forebygger volden, beskytter og hjelper utsatte og ansvarliggjør, behandler og straffefølger utøvere. Planen vil ha hovedvekt på den vold som rammer kvinner i uforholdsmessig stor grad,

men som også rammer andre grupper i samfunnet. Vold i nære relasjoner mot menn, eldre, lhbtqi, personer med nedsatt funksjonsevne mv. vil være en del av planen. Interseksjonalitet vil være et viktig stikkord i denne sammenheng.

NIM peker i sin rapport på at statens menneskerettighetsansvar gjelder alle ledd av staten og forvaltningen, og at sentrale myndigheter må forsikre seg om at særlig kommuner er seg bevisst disse forpliktelsene. Dette er både en erkjent og sentral problemstilling for departementet. Gjennom tiltak i flere tidligere handlingsplaner er denne tematikken satt på dagsorden.

Størstedelen av arbeidet mot vold i nære relasjoner finner sted i kommunene. For å stimulere til godt lokalt arbeid har departementet siden 2007 anbefalt kommunene å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Hensikten med handlingsplanene er å løfte, systematisere og koordinere kommunenes arbeid med dette feltet.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), sammen med de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTSene), laget en veileder til hjelp for kommunene i utarbeidelsen av kommunale handlingsplaner. Denne veilederen er senere digitalisert og oppdatert. Samtidig har RVTSene hatt i oppdrag å bistå kommunene i utviklingen av kommunale eller interkommunale handlingsplaner på feltet.

For ytterligere å stimulere til godt lokalt samarbeid arrangerer Justis- og beredskapsdepartementet årlig en samarbeids- og samordningskonferanse med utdeling av en pris til gode lokale samarbeidstiltak. Flere av prisvinnerne har vært kommuner med handlingsplaner (Birkenes, Stjørdal, Mosseregionen med flere).

NKVTS har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet kartlagt omfanget av kommunale handlingsplaner, herunder hvor mange av landets innbyggere som bor i kommuner med handlingsplaner. Rapporten «Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner: Hvordan brukes de og til hvilken nytte?» forelå i september 2019 og viste at av landets 422 kommuner hadde ca. 40 prosent handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, mens 60 prosent av befolkningen bor i en kommune med handlingsplan. Rapporten inneholder en rekke anbefalinger som nå følges opp, blant annet gjennom regjeringens nye handlingsplan.

Politiråd og SLT-samarbeidet (Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak) er eksempler på samarbeidsstrukturer der politiet og kommunale instanser møtes og jobber på tvers. Gjennom den pågående politireformen skal også hver kommune ha en egen politikontakt. Vold i nære relasjoner er ett av mange kriminalitetsområder som håndteres i disse foraene.

I det kommunale arbeidet står også krisesentertilbudet sentralt. Her er lov om kommunale krisesentertilbud en viktig premissleverandør for kommunenes arbeid. Blant annet omhandler § 4 i krisesenterlova kommunenes forpliktelse til å samordne tjenestene.

I NIMs rapport løftes også problemstillinger knyttet til vold mot små barn, og det vises til Kripos' rapport «Alvorlig vold mot små barn» fra 2019 og til NOU 2017:12 «Svikt og svik, en gjennomgang av saker der barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt».

Mange av anbefalingene i disse rapportene er under oppfølging og gjennomføres som en del av både Opptrappingsplanen mot vold og overgrep (2017-2021), Strategi for foreldrestøtte (2018-2021) og gjennom en enkeltmannsutredning om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Sistnevnte er utarbeidet av professor Morten Holmboe ved Politihøgskolen og sendes på høring i løpet av 2020.

Anbefaling s. 32:

«For å sikre at bruken av tvang i helse- og omsorgstjenesten ikke praktiseres i større grad enn menneskerettighetene tillater, bør det foretas lovendringer, herunder innføres et beslutningsstøttesystem, samt foretas grundige vurderinger av kunnskapsgrunnlaget for tvangsbehandlingstiltak. Det må også sikres at den som utøver tvang, har tilstrekkelig kunnskap om menneskerettslige krav.»

Helse- og omsorgsdepartementet har i brev 7. mai 2020 uttalt følgende:

«Helse- og omsorgsdepartementet er enig i at det er behov for en revisjon av regelverket om tvangsbruk i helse- og omsorgssektoren. Det var bakgrunnen for at Tvangslovutvalget ble oppnevnt i juni 2016. Departementet har, blant annet med grunnlag i Granavolden-plattformen, startet arbeidet med en revisjon av alle tvangshjemlene for helse- og omsorgstjenesten, basert på anbefalingene i NOU 2019: 14 Tvangsbegrensingsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten.

Problemstillingene som nevnes i anbefalingen fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) inngår i dette arbeidet. NIM har i sin høringsuttalelse til utredningen kommet med nyttige innspill til det videre arbeidet.

Utvalget har levert et omfattende lovutkast som blant annet forutsetter betydelige organisatoriske endringer. Vi vil derfor trenge noe tid til å vurdere forslagene. Et lovforslag vil bli lagt fram for Stortinget så fort det lar seg gjøre.»

2. Oppfølging av tidligere anbefalinger

2.1 Oppfølging av anbefalingene i NIMs årsmelding for 2017

4. desember 2018 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (nr. 93):

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå anbefalingene i årsmeldingen for 2017 fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med hvordan anbefalingene er fulgt opp.»

Anmodningsvedtaket ble fulgt opp gjennom omtale av NIMs anbefalinger i de ansvarlige departementenes respektive budsjettproposisjoner for budsjettåret 2020. Justis- og beredskapsdepartementet har i Prop. 1 S. (2019-2020) på side 63 til 69 redegjort for oppfølgingen av anbefalingene generelt og for hvordan NIMs anbefalinger på departementets egne ansvarsområder er fulgt opp. På side 69 framgår en oversikt over hvilke departementer som har ansvar for å omtale de øvrige anbefalingene i sine budsjettproposisjoner.

Ved en feiltakelse har enkelte av anbefalingene ikke blitt omtalt i budsjettproposisjonene. De ansvarlige departementenes vurdering av disse anbefalingene følger nedenfor.

Anbefaling s. 31:

«Kortidslageret og metadatalageret slik det er omtalt i Lysne II-utvalgets rapport, er trolig i strid med EMK artikkel 8 og kommunikasjonsdirektivet. Det bør utrededes nærmere hvordan et eventuelt digitalt grenseforsvar kan tilpasses de krav som følger av EMK og kommunikasjonsdirektivet.»

Forsvarsdepartementet har i brev 17. august 2020 uttalt følgende:

«I forbindelse med lovarbeidet til ny lov om etterretningstjenesten er de relevante sidene av ovennevnte anbefaling drøftet og vurdert blant annet i Prop. 80 L (2019-2020) Lov om etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven). Å sikre at loven er i overensstemmelse med menneskerettighetsforpliktelsene i Grunnloven og internasjonale konvensjoner har vært en sentral del av utredningsarbeidet.»

Anbefaling s. 68:

«For at statsløse barns rettigheter i Norge skal sikres, bør de krav som følger av Norges folkerettslige forpliktelser, fremgå av lov eller forskrift. Regjeringen bør ikke gå videre med forslag til ny §§ 16a og 16b i statsborgerloven, slik disse bestemmelsene var utformet i

høringsbrev av 14. juli 2017. Forslaget bør revurderes i lys av hva som samlet kan utledes av Norges folkerettslige forpliktelser på området.»

Kunnskapsdepartementet har i brev 31. august 2020 uttalt følgende:

«I høringsnotatet av 14. juli 2017 ble det foreslått at regelverket for statsløse søkere som er født i Norge skal fremgå av statsborgerloven og at botidskravet skulle heves. Av Granavolden-erklæringen går det fram at regjeringen vil utrede og endre statsborgerloven slik at det som hovedregel er åtte års botid for å få statsborgerskap, mens de som har unntak fra dagens hovedkrav, herunder statsløse, beholder gjeldende botidskrav.

Departementet arbeider med å utrede endringer i statsborgerloven i samsvar med dette.»

Anbefaling s. 101:

«Revidere minerallovgivningen i tråd med Samerettsutvalget IIs forslag og gjeldende folkerett slik at samiske rettigheter ikke gis svakere beskyttelse i områder sør for Finnmark enn i Finnmark.»

Nærings- og fiskeridepartementet har i brev 20. august 2020 uttalt følgende:

«Kongen oppnevnte 23. juni 2020 et offentlig utvalg som skal vurdere og foreslå endringer i mineralloven. I utvalgets mandat inngår også å vurdere hvordan norske folkerettslige forpliktelser overfor samene bør ivaretas i mineralloven. Utvalget skal levere sin utredning 01.12. 21.»

Anbefaling s. 107:

«NIM fastholder sine anbefalinger fra temarapporten [som var del av årsmeldingen for 2016], som gjengitt under.

i. 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 nødvendig for ivaretagelsen av sjøsamenes materielle kulturgrunnlag.

ii. 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.

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

Nærings- og fiskeridepartementet har i brev 20. august 2020 uttalt følgende:

«Norske fiskerimyndigheter erkjenner sine internasjonale forpliktelser overfor sjøsamenes rett til fiske. Når det gjelder spørsmålet om lovfesting, så anser Nærings- og fiskeridepartementet det gjeldende regelverket som tilstrekkelig, samt å være i tråd med folkeretten for urbefolkningen til å ivareta samens rett til fiske.

Eksempelvis så har kystfiskekvoten blitt innført som en del av oppfølgingen etter Kystfiskeutvalget. Kystfiskekvoten er en et tilleggskvantum til fartøy i åpen gruppe i fisket etter torsk nord for 62°N med eiere bosatt i Finnmark, Nord-Troms og i enkelte kommuner i Troms og Nordland.

For øvrig er det etablert gode samarbeidsrelasjoner mellom fiskerimyndighetene og Sametinget, gjennom den ordinære konsultasjonsordningen, Fjordfiskeremnda og øvrig dialog mellom partene.»

Anbefaling s. 114:

«Regjeringen bør følge opp Tater-/romaniutvalgets forslag gjennom konkrete tiltak, herunder bevilgning av midler til utvikling av læremidler for å øke kunnskapen om tater-/romanifolkets kultur og språk.»

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev 26. august 2020 uttalt følgende:

«Tater-/romaniutvalgets rapport NOU 2015:7 vil bli fulgt opp i stortingsmeldingen om nasjonale minoriteter, som regjeringen skal legge fram innen utgangen av 2020.»

Anbefaling s. 124:

«Myndighetene bør prioritere arbeidet med å styrke og samstemme veiledningen som gis om menneskerettigheter til næringslivsaktører, slik regjeringens handlingsplan fra 2015 tilsier. Myndighetene bør foreta en helhetlig utredning av om det er behov for endringer i norsk lovgivning i lys av de siste års internasjonale utvikling på feltet næringsliv, menneskerettigheter og miljø.»

Utenriksdepartementet har i e-post 1. september 2020 uttalt følgende:

«I tråd med Nasjonal handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter (NAP) er det etablert en egen tverrdepartemental arbeidsgruppe. Det avholdes jevnlig møter i arbeidsgruppen. Oppfølging av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) involverer og engasjerer derfor hele

myndighetsapparatet, ettersom UNGP og NAP gjelder for alle roller og ansvar staten har i berøring med næringslivet. UD har ansvar for å lede den tverrdepartementale arbeidsgruppen for å sikre samstemt forståelse av UNGP, og for å bidra til at relevante fagdepartementer holdes informert om internasjonale vedtak og utvikling. En viktig oppgave for den tverrdepartementale arbeidsgruppen er å sikre at norske selskaper blir møtt med likelydende forventninger fra det offentlige. Alle departementer og underliggende etater som har berøring med næringslivet har et ansvar for å følge opp prinsippene innenfor sitt fagdepartement.

Vedrørende utredning av behov for endringer i norsk lovgivning ble det opprettet et eget utvalg; Etikkinformasjonsutvalget. Utvalget vurderte om næringsdrivende burde pålegges en informasjonsplikt knyttet til samfunnsansvar og oppfølging av leverandørkjeder. Utvalget leverte sin utredning til Barne- og familiedepartementet 28. november 2019 med forslag om en lov om åpenhet om virksomheters forhold til grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid i egen virksomhet og leverandørkjeder.»

Anbefaling s. 138:

«Norge bør ratifisere FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning (CED). Staten bør revurdere forslaget til erklært forståelse av konvensjonens artikkel 20, jf. artikkel 18.»

Utenriksdepartementet har i e-post 1. september 2020 uttalt følgende:

«Norge ratifiserte konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning 22. august 2019. Den trådte i kraft for Norge 21. september 2019 i medhold av konvensjonens artikkel 39 nr. 2. I forbindelse med ratifikasjonen ble det avgitt erklæring og forbehold til artikkel 17 nr. 2 og erklæring til artikkel 20 nr. 1, jf. artikkel 18. Erklæringene fremgår av vedlegg 1 til Prop. 42 LS (2018-2019).»

2.2 Oppfølging av anbefalingene i NIMs årsmelding for 2018

De fleste anbefalingene i NIMs årsmelding for 2018 gjelder samme tema som anbefalingene i årsmeldingen for 2017, slik at de i hovedsak er dekket av rapporteringen i departementenes budsjettproposisjoner høsten 2019 og av den supplerende informasjonen i punkt 2.1 ovenfor. Den følgende redegjørelsen er derfor begrenset til de ansvarlige departementenes vurdering av de anbefalingene som var nye i årsmeldingen for 2018.

Anbefaling s. 21:

«Regjeringen bør utarbeide en samordnet plan for å sikre oversikt og koordinert oppfølging fra de ulike departementene av FNs og andre internasjonale overvåkningsorganers anbefalinger til Norge om menneskerettighetene.»

Justis- og beredskapsdepartementets vurdering:

Ansvar for å vurdere og følge opp anbefalinger fra internasjonale overvåkningsorganer ligger hos det departementet som har fagansvar for temaet anbefalingen gjelder, og departementene samarbeider godt om dette. Menneskerettighetene og arbeidet med oppfølging av anbefalinger ivaretas best ved at det er integrert i regjeringens og departementenes øvrige arbeid og i de ordinære beslutningsprosessene. Det er ikke ønskelig å opprette en egen enhet e.l. som skal ha ansvar for oppfølging av anbefalinger fra internasjonale overvåkningsorganer.

Anbefalinger s. 27:

«Regjeringen bør nedsette et utvalg for å sikre at straffegjennomføringsloven bedre ivaretar innsattes vern mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling og retten til nødvendig helsehjelp.»

Justis- og beredskapsdepartementets vurdering:

I henhold til straffegjennomføringsloven § 4 skal Kriminalomsorgen gjennom samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på; herunder nødvendig helsehjelp. Innsatte har rett til de samme helse- og omsorgstjenester som befolkningen for øvrig. Det er kommunene som organiserer helse- og omsorgstjenestetilbudet til innsatte i fengsel og har ansvar for at disse tjenestene er forsvarlige og på linje med det tilbudet som befolkningen for øvrig får. I tildelingsbrevet for 2020 fra Helse- og omsorgsdepartementet til Helse- og omsorgsdirektoratet ble det i gitt i oppdrag å revidere «Veileder for helse- og omsorgstjenester i fengsel». Dette skal skje i samarbeid med Kriminalomsorgsdirektoratet. Revisjon av veilederen vil være særlig viktig for å konkretisere tiltak som kan forebygge isolasjon blant innsatte.

Innsatte som har behov for spesialisthelsetjeneste må, som ute i samfunnet, henvises av fastlegen eller fengselslegen. Det regionale helseforetaket hvor fengselet er geografisk plassert, har ansvar for at innsatte får de tjenestene de har krav på. Noen regionale helseforetak har organisert spesialist-helsetjenesten i fengsel ved egne fengselspsykiatriske poliklinikker, med faste ansatte som har arbeidssted inne i fengselet. Dette gjelder særlig store anstalter eller fengsler med spesiell målgruppe. Andre regionale helseforetak sender psykolog inn i fengselet etter behov, eller innsatte får utgang for å få behandling. I oppdragsbrevet for 2020 er de regionale helseforetakene, i samarbeid med Kriminalomsorgsdirektoratet, bedt om å utarbeide en konkret plan for etablering av en områdefunksjon for spesialisthelsetjenesten innen

psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling for innsatte. En slik områdefunksjon vil medføre at det vil bli stedlig helsepersonell fra spesialisthelsetjenesten innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling av ruslidelser i alle norske fengsler.

I budsjettet for 2019 ble det bevilget 18,3 mill.kroner til etablering av en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling for alvorlig psykisk psyke ved Ila fengsel og forvaringsanstalt. Den 2. januar 2020 åpnet ressursavdelingen i midlertidige lokaler.

Justis- og beredskapsdepartementet vurderer for tiden å endre straffegjennomføringslovens bestemmelser om utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvangsmidler i fengsel. De eventuelle lovendringsforslagene vil deretter bli sendt på høring.

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

Justis- og beredskapsdepartementets vurdering:

Kriminalomsorgen har iverksatt en rekke tiltak i rutiner og regelverk for å bedre registreringen. Det er blant annet innført bedre rutiner for innrapportering av selvmord og selvmordsforsøk fra lokalt og regionalt nivå til Kriminalomsorgsdirektoratet. Innrapporterte saker gjennomgås av direktoratet, og det gis en konkret tilbakemelding til enhetene på håndteringen, bruk av tvangsmidler, oppfølging mv. Gjennomgangen omfatter også journalføringer.

For å forebygge risiko for selvskading og selvmord anvender kriminalomsorgen utelukkelse fra fellesskap og tvangsmidler der dette anses som påkrevet. Ved justering av retningslinjer for bruk av utelukkelse etter straffegjennomføringsloven § 37 og bruk av tvangsmidler etter straffegjennomføringsloven § 38, er det gitt tydeligere føringer for lokal oppfølging av journalrutiner, herunder for:

- hva tilsynsprotokoller som et minimum skal inneholde
- utforming og arkivering av vedtak i arkivsystemet
- korrekt føring av journaler og manuelle protokoller
- gjennomført tilsyn ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng
- lokal ledelsesforankring og -ansvar
- journalføring av gjennomført opplæring av ansatte i bruk av tvangsmidler og for gjennomførte øvelser
- meldinger til Kriminalomsorgsdirektoratet om bruk av tvangsmidler

Det er tydeliggjort at lokalt og regionalt nivå skal ha internkontroll for å sikre at fengselet og regionen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i straffegjennomføringsloven §§ 37 og 38 og i medhold av tilhørende regelverk.

«Regjeringen bør følge opp og iverksette nødvendige anbefalinger fra Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratets rapport fra 2016.»

Justis- og beredskapsdepartementets og Helse- og omsorgsdepartementets vurdering:

En undersøkelse foretatt av Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri for Helseregion Sør-Øst (Cramer-rapporten) viser at forekomsten av psykiske lidelser blant domfelte er betydelig høyere enn i befolkningen ellers. Regjeringen fulgte opp Cramer-rapporten ved å gi et likelydende oppdrag til Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet om å opprette en felles arbeidsgruppe som skulle komme med forslag til tiltak for oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og rusmiddelproblemer.

Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratets felles rapport "Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer" ble avgitt 9. mai 2016 og inneholdt i alt 16 forslag til tiltak for en bedre organisering/struktur og innhold i behandlingstilbudet for innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer både innen helsetjenestens nivåer og innen kriminalomsorgen. Tiltakene berører både Helse- og omsorgsdepartementets og Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområder, og departementene har samarbeidet tett om oppfølging. Nedenfor følger informasjon om oppfølgingen av rapportens anbefalinger.

1. Kriminalomsorgen lager tiltaksplan for forebygging av selvmord i fengsel (kap.2.1). Gjennomført. Det er utarbeidet et forslag til tiltaksplan for forebygging av selvmord i fengsel, samt en omfattende kartlegging av utfordringen i en rapport fra Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) og Kriminalomsorgsdirektoratet. Idéene i tiltaksplanen og den særskilte rapporten er i all hovedsak gjennomført ved særskilte retningslinjer for identifisering og oppfølging av identifisert risiko for selvskading, selvmordsforsøk og selvmord i fengsel. Kriminalomsorgsdirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet har videre medvirket i et samarbeid med Helsedirektoratet om utforming av en særskilt handlingsplan for forebygging av suicidrisiko, som også omfatter fengsel, sammen med Justis- og beredskapsdepartementet.

2. Økt aktivisering av sårbare innsatte ved delte arbeidsdager (kap. 2.2). Gjennomført. Prosjektet «Tilpasset arbeidsdag» startet høsten 2016 med fem fengsler og ble fra 2018 utvidet til åtte fengsler. I prosjektet utvikles metoder for å gi et tilpasset aktivitetstilbud med utgangspunkt i innsattes ulike behov. Prosjektet skal øke ressursutnyttelsen, gjennom et tettere samarbeid mellom arbeidsdriften, skolen, fengslenes øvrige virksomhet og samarbeidspartnere. En viktig målsetting er å gi et tilpasset aktivitetstilbud til sårbare innsatte med psykiske lidelser eller tilpasningsvansker som ellers ville ha vært isolert. I løpet av 2019 hadde fem av de åtte fengslene en økning i andel døgn med aktivisering på mellom 5 og 14 prosent. Prosjektet avsluttes ved utgangen av 2020.

3. Videreutvikling av BRIK for kartlegging ved endt straffegjennomføring (kap. 2.3).

Pågående. Dette er et tiltak i tilbakeføringsstrategien. Kriminalomsorgen har økt bruken av behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen (BRIK) de siste årene. Det har vært en god utvikling i antall fullførte BRIK-kartlegginger fra 319 i 2015 til 1779 i 2019. I samme periode fikk totalt 559 domfelte tilbud i 2015 og 3043 domfelte i 2019. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Kriminalomsorgsdirektoratet foreslått ny BRIK-forskrift som blant annet skal gjøre ordningen permanent. Det er videre foreslått at målgruppen utvides til også å gjelde varetektsinnsatte. Forslaget er til vurdering i departementet.

4. Kriminalomsorgen gis en underretningsplikt om løslatelse til samarbeidende etater (kap. 2.4).

Pågående. Dette er også et tiltak i tilbakeføringsstrategien. En arbeidsgruppe med representanter fra henholdsvis Kriminalomsorgsdirektoratet, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Husbanken har utredet behovet for en ny lovhjemmel for innføring av en varslingsplikt ved endt straffegjennomføring. Arbeidsgruppen foreslår at det innføres en ny hjemmel i straffegjennomføringsloven og at ordningen bør kalles tjenestemelding.

5. Øke bemanningen i fengsler med lavere sikkerhetsnivå for bedre oppfølging av sårbare innsatte (kap. 2.5). For å sikre et tilrettelagt tilbud på lavere sikkerhetsnivå for kvinner på Vestlandet, er Bergen fengsel avdeling D gjort om fra en frigangsavdeling for menn til en ordinær avdeling med lavere sikkerhetsnivå for kvinner. Kapasiteten ved avdelingen er redusert fra 32 til 18 plasser for å legge til rette for aktivitetstilbud og besøk. I forbindelse med Stortingets behandling av 2020-budsjettet ble det gitt en bevilgning på 2 millioner kroner til oppstart av et aktiviseringsteam ved Bergen fengsel. Formålet med teamet er å redusere bruken av utelukkelse og isolasjon ved fengslet. Spørsmål om ressurser for å øke bemanningen i fengsler med lavere sikkerhetsnivå for bedre oppfølging av sårbare innsatte for øvrig må behandles i de ordinære budsjettprosesser.

6. Opprettelse av en nasjonal, forsterket fellekskapsavdeling for innsatte med sterkt aggressiv atferd og psykiske lidelser for å forebygge og hindre langvarig isolasjon (kap. 2.6).

Gjennomført.

7. Det bør vurderes å opprette ressursavdeling for særlig sårbare innsatte med psykisk utviklingshemming i ett utvalgt fengsel (kap.2.7). Ikke gjennomført.

8. Inngå forpliktende samarbeidsavtaler mellom kommunal helse- og omsorgstjeneste og helseforetak om spesialisthelsetjenester i alle fengsler (kap. 3.1).

I prosess. Følges opp gjennom tilbakeføringsstrategien, samt ved etablering av områdefunksjon, jf. anbefaling nr. 15.

9. *Inngå samarbeidsavtaler mellom fengsel, kommunal helse- og omsorgstjeneste og helseforetak om den konkrete utformingen av de ulike etaters tjenester (kap. 3.2).* I prosess. Følges opp gjennom tilbakeføringsstrategien, samt ved etablering av områdefunksjon, jf. anbefaling nr. 15. Videre ble det i tildelingsbrevet fra Helse- og omsorgsdepartementet til Helsedirektoratet for 2020, gitt i oppdrag å revidere «Veileder for helse- og omsorgstjenester i fengsel». Dette skal skje i samarbeid med Kriminalomsorgsdirektoratet. Revisjon av veilederen vil være særlig viktig for å konkretisere tiltak som kan forebygge isolasjon blant innsatte.

10. *Kompetanseutvikling for helse- og omsorgstjenesten i fengsel (kap. 3.3.1).* Gjennomført.

11. *Etablere FOU-enheter innen kompetansesentrene i samarbeid med regionale sikkerhetsavdelinger med ansvar for forsknings- og kunnskapsutvikling, opplæring og veiledning til helsetjenesten og kriminalomsorgen (kap. 3.3.2).* Gjennomført.

12. *Styrke kompetanseutvikling i kriminalomsorgen om psykiske lidelser og rusmiddelproblemer (kap. 3.3.3).* Gjennomført.

13. *Vurdere nasjonal utrulling av tiltakspakke for forebygging av overdosedødsfall ved endt straffegjennomføring (kap. 3.4).* Gjennomført.

14. *Styrke behandlingstilbudet til volds- og sedelighetsdømte (kap. 4.3).* Gjennomført.

15. *Tilbud fra psykisk helsevern og/eller tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) til innsatte etableres som egen områdefunksjon i helseregionene (kap.5.1).* I oppdragsbrevet for 2020 er de regionale helseforetakene, i samarbeid med Kriminalomsorgsdirektoratet, bedt om å utarbeide en konkret plan for etablering av en områdefunksjon for spesialisthelsetjenesten innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling for innsatte. En slik områdefunksjon vil medføre at det vil bli stedlig helsepersonell fra spesialisthelsetjenesten innen psykisk helsevern og TSB i alle norske fengsler.

16. *Det bør utredes nærmere om det er behov for å øke kapasiteten i sikkerhetsavdelinger, for å sikre tilstrekkelig døgnbehandling for innsatte med behov for det (kap.5.2).* De regionale helseforetakene og Helsedirektoratet har fått i oppdrag å analysere befolkningens behov for psykiske helsetjenester for å kunne dimensjonere og planlegge tjenestene framover. Helse- og omsorgsdepartementet forventer at behovet for døgnplasser og andre tjenester til f.eks. pasienter i sikkerhetspsykiatrien ivaretas i denne utredningen. De regionale helseforetakene (ved SIFER) er også i gang med å gjennomgå status for sikkerhetspsykiatrien, og vil høsten 2020 ferdigstille en rapport om dette. Denne vil være et viktig grunnlag for de regionale helseforetakene, slik at de kan planlegge og dimensjonere tilbudet.

Anbefaling s. 48:

«Regjeringen bør snarest mulig følge opp den særskilte innberetningen fra Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll og sikre at lagring av materiale fra kommunikasjonskontroll skjer i samsvar med menneskerettighetene.»

Justis- og beredskapsdepartementets vurdering:

I årsmeldingen til NIM for 2018 ble regjeringen anbefalt å følge opp den særskilte innberetningen fra Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll av juni samme år. I den særskilte innberetningen rapporterte utvalget om «systematiske brudd på de særlige reglene om sletting av materiale fra kommunikasjonskontroll», og at materiale fra kommunikasjonskontroll blir lagret «i betraktelig større utstrekning enn hva gjeldende rett tillater».

Forslag til nye regler om sperring og sletting av opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll ble fremmet i Prop. 4 L (2019-2020), og ble vedtatt av Stortinget i Lovvedtak 64 (2019-2020) Lov om endringer i straffeprosessloven og politiregisterloven mv. (behandling av overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll mv.).

Det nye regelverket gir klare regler om når slike opplysninger skal sperres eller slettes, og vil derved bidra til at praksisen som kritiseres av Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll vil opphøre. Som påpekt i Prop. 4 L (2019-2020) må det antas at et uoversiktlig regelverk har vært hovedårsaken til den uheldige praksisen. I påvente av supplerende forskriftsbestemmelser har lovendringene foreløpig ikke trådt i kraft.

Anbefaling s. 72:

«Regjeringen bør 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.»

Landbruks- og matdepartementet har i brev 31. august 2020 uttalt følgende:

«I årsmeldingen for 2019 beskriver NIM utviklingen slik; "Enkelte endringer i reindriftsloven vedtatt av Stortinget (2019), men erstatningsreglene og spørsmålet om styrking av jordskifterettens kompetanse er ikke vurdert endret".

Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) har opprettet et utvalg som skal foreta en gjennomgang av reindriftsloven. Utvalget skal spesielt vurdere i

hvilken grad reindriftsloven er i overensstemmelse med folkeretten, avklare forskjellen på privatrettslig styring og offentlig rettsforvaltning, samt foreslå mulige endringer til reindriftsloven. Utvalget ble oppnevnt 29. oktober 2018 og skal levere sin utredning innen to år.

Landbruks- og matdepartementet anser det som naturlig å avvente dette utvalgets utredning før man går videre med å vurdere en evt endring i reindriftslovens erstatningsregler og jordskifterettens kompetanse i reindriftssaker.»

Anbefaling s. 83:

«Arbeidet med å styrke helsetilbudet til personer med kjønnsinkongruens har pågått i mange år og bærer preg av stadige utredningsprosesser. Fremdriften til dette arbeidet bør prioriteres.»

Helse- og omsorgsdepartementet har i e-post 2. september 2020 uttalt følgende:

«Helsedirektoratet publiserte i juni i år nasjonal faglig retningslinje for helsetjenestetilbud til personer med kjønnsinkongruens, <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/kjønnsinkongruens>.

Regionale helseforetak har i oppdragsdokumentet fra Helse- og omsorgsdepartementet for 2020 fått i oppgave å etablere et helhetlig behandlingstilbud for personer med kjønnsinkongruens. Helsedirektoratets retningslinje skal legges til grunn ved etableringen av tilbudet, sammen med internasjonal fagkunnskap og erfaringer fra andre lands tjenester på området.

Kjønnsinkongruens er ett av flere fagområder hvor det ikke foreligger helsefaglig konsensus, verken i Norge eller internasjonalt. Det er begrenset kunnskap på området og følgelig behov for mer forskning. Helsedirektoratet skriver følgende i sin retningslinje:

"Med bakgrunn i nye diagnosekoder, er det behov for et oppdatert kunnskapsgrunnlag som også inkluderer ikke-binære personer og forståelsen av kjønnsinkongruens som en del av mangfoldet, og at tilstanden ikke lenger regnes som en psykiatrisk lidelse. Anbefalingene i denne retningslinjen om kjønnsbekreftende behandling bygger hovedsakelig på erfaringsbasert konsensus og brukermedvirkning/brukerkunnskap. Dokumentasjonen for behandlingseffekt, bivirkninger og prognose for helsehjelp til personer med kjønnsinkongruens er svak, derfor blir det lagt mindre vekt på forskning (3;4). Studier er av varierende kvalitet og handler oftest om pasienter med binær kjønnsinkongruens som har gjennomgått kjønnskiftebehandling under diagnosen transseksualisme (F64.0) (5;6). Få studier differensierer mellom ulike behandlingskombinasjoner. Om personer med ikke-binær kjønnsinkongruens finnes det mindre forskning, men det er en økende interesse og større oppmerksomhet på

unike behov til personer i denne gruppen (7-9)" (Kap. 4. Kunnskapsgrunnlag og kompetanse om kjønnsinkongruens).»

Anbefaling s. 88:

«Myndighetene må sørge for at barnevernet i hele landet har tilstrekkelige ressurser og kompetanse for 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.»

Barne- og familiedepartementet har i brev 13. august 2020 uttalt følgende:

«Barne- og familiedepartementet vil i arbeidet med ny barnevernslov følge opp forslag til kompetansekrav til barnevernet, som var på høring våren 2020. Departementet har blant annet foreslått å innføre krav om mastergrad for ledere og de som utfører kjerneoppgaver i det kommunale barnevernet, som skal gjelde fra 2031. Høyere grad av forvaltningskompetanse og analytisk kompetanse er viktig for at tjenestene skal kunne foreta grundige vurderinger av barns behov og hvilken hjelp de trenger. Departementet tar sikte på å legge frem forslag til ny barnevernslov for Stortinget våren 2021.

Forvaltningskompetanse og analytisk kompetanse er også vektlagt i forslag til retningslinjer for læringsutbytte i barnevernsfaglige masterutdanninger, som Kunnskapsdepartementet har sendt på høring med høringsfrist 30. september 2020. Kunnskap om menneskerettigheter er også fremhevet i forslaget til retningslinjer for utdanningene.

Andelen ansatte med mastergrad i barnevernstjenestene er lav per i dag. Dette er bakgrunnen for at det er lagt opp til en innføringsperiode frem mot 2031, parallelt med at universiteter og høyskoler kan øke studiekapasiteten i barnevernsfaglige masterutdanninger. Departementet har samtidig sørget for at etter- og videreutdanningstilbudet for de som allerede jobber i tjenestene, har blitt kraftig forbedret. Oppslutningen blant de ansatte har vært svært god.

Departementet har videre vært opptatt av å styrke forankringen av barnevernet i den enkelte kommune. Målet er å legge til rette for at kommunene ivaretar sitt ansvar for barnevernet på en best mulig måte. Nødvendig bemanning og systematisk oppfølging av kvaliteten i tjenestene er avhengig av gode prioriteringer lokalt. Det er iverksatt en rekke tiltak for å øke oppmerksomheten og kunnskapen om barnevernet i kommunene, slik at prioriteringene blir gode. Det er etablert nye nettløsninger som gjør at kommunene lett kan finne informasjon om tilstanden i egen barnevernstjeneste. Fylkesmennene har gjennomført dialogmøter med ledelsen i alle kommuner for å drøfte situasjonen og bemanningen i barnevernstjenestene. I forslaget til ny barnevernslov er det lagt opp til lovkrav om årlig tilstandsrapportering til kommunestyret. Stillingsveksten siden 2013 har vært betydelig, med nærmere 30

prosent økning i antallet årsverk i barnevernstjenestene. Økningen skyldes at kommunene prioriterer barnevernet sterkere. Departementet vil fortsette å følge med på utviklingen i antallet årsverk i barnevernstjenestene.»

Anbefaling s. 91:

«Myndighetene bør sørge for at Norge ikke bidrar til mulige menneskerettsbrudd eller brudd på internasjonal 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.»

Utenriksdepartementet har i e-post 3. september 2020 uttalt følgende:

«Norge har et omfattende og strengt eksportkontrollregelverk. Det er etablert «føre var»-linje, som innebærer grundige vurderinger av risiko for at norsk forsvarsmateriell ikke avledes til bruk som medfører brudd på de grunnleggende menneskerettighetene eller på den internasjonale humanitærretten.

Det er etablert praksis at 1959-vedtaket ikke kommer til anvendelse overfor land som deltar i militære operasjoner etter invitasjon fra et lands legitime myndigheter. Det foretas likevel alltid grundige vurderinger av slike eksportsøknader. Dersom det anses å foreligge en uakseptabel risiko for at de omsøkte varene kan avledes til bruk i borgerkrigen, til brudd på humanitærretten eller til interne undertrykkingsformål i mottakerlandet, vil lisens avslås.

I Meld. St. 26 (2018-2019) om eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018 ble det gjort grundig rede for eksportkontrollen på bakgrunn av et skriftlig innspill fra Norges Institusjon for menneskerettigheter (NIM). I samme melding ble det gjort grundig rede for eksportkontrollregelverket med sikte på å gjøre det mer tilgjengelig.»

Med hilsen

Monica Mæland

