



STORTINGET

Innst. 545 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 6 (2020–2021)

Innstilling fra justiskomiteen om Årsmelding for 2020 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 Gårdu blitt en integrert del av institusjonens virksomhet.

Årsmeldingen for 2020 følger opp den endringen i årsmeldingen som ble gjort for 2019. Årsmeldingen er nå blant annet kortere og har færre anbefalinger. NIM har med dette ønsket å løfte frem det institusjonen mener er de aller viktigste utfordringene.

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 2020 har NIM valgt å trekke frem seks anbefalinger; menneskerettigheter i krisetider, barnevern, vergemål og beslutningsstøtte, innsattes situasjon, konsultasjonsrett- og plikt og klima. Det vises til

årsmeldingen for en grundig gjennomgang av disse og andre tema.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Martin Henriksen, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, 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, og fra Sosialistisk Venstreparti, Petter Eide, viser til Dokument 6 (2020–2021) Melding for året 2020 fra Norges institusjon for menneskerettigheter. Komiteen viser også til vedlagte brev fra statsråden av 4. mai 2021.

Komiteen viser til det konstitusjonelle utgangspunktet om at «statens myndigheter» er forpliktet til å «respektere og sikre» menneskerettighetene, jf. Grunnloven § 92. Bestemmelsen skal forstås som et pålegg til domstolene og andre myndigheter om å håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett. Stortinget må i den sammenheng forstås som en av «statens myndigheter», som har en selvstendig forpliktelse til å respektere og sikre menneskerettighetene. En sentral rolle for NIM er å bidra til dette gjennom faglig rådgivning og jevnlig rapportering til Stortinget. Behandlingen av NIMs faglige innspill vil gi faktiske og rettslige premisser for utøvelsen av Stortingets menneskerettsansvar.

Komiteen registrerer at NIM i årsmeldingen for 2020 har valgt ut anbefalinger innenfor seks områder. Komiteen velger derfor særskilt å omtale for Stortinget de anbefalinger som NIM for 2020 har ønsket å prioritere.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, 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. NIMs oppgave er å fremme menneskerettighetene innenfor det omfattende rettslige rammeverket som er utviklet, både i internasjonale konvensjoner og i Grunnloven.

Flertallet 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 av regjeringen, slik at Stortinget kan ivareta funksjonen med å overvåke at grunnlovfestede rettigheter ikke blir brutt.

Videre viser flertallet til behandlingen av evalueringen av NIM hvor det blir slått fast at NIM oppfyller sitt mandat på en svært god måte ut i fra de forutsetningene Stortinget har gitt. Flertallet vil berømme NIM og er tilfreds med at NIM i sitt videre arbeid vil legge vekt på å følge opp de utfordringene som også evalueringen peker på. Disse medlemmer forutsetter at regjeringen på en adekvat måte følger opp NIMs anbefalinger, og vil i det følgende gi kommentarer til de enkelte anbefalingene.

Flertallet fremmer 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.»

Menneskerettigheter i krisetider

Komiteen registrerer at NIM tar opp hvordan utbruddet av covid-19 førte til at myndighetene iverksatte en rekke tiltak som grep inn i rettighetene og frihetene til landets borgere. NIM framholder at noen tiltak var for inngripende i borgernes rettigheter.

Komiteen viser til at NIM mener det kan gjøres inngrep i flere av menneskerettighetene, forutsatt at inngrepet har et lovlig rettsgrunnlag, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. NIM framholder at myndighetene ikke alltid foretok grundige forholdsmessighetsvurderinger av tiltakene som ble iverksatt for å beskytte borgerne.

Komiteen viser til at NIM påpeker at tiltak som griper inn i menneskerettighetene bør sendes på høring, så langt det er praktisk mulig. Dette for å gi en rettsikkerhetsgaranti, samt sikre tiltakenes legitimitet. NIM tar videre opp at mange koronatiltak ble truffet uten forutgående høring. Andre ganger var høringsfristene svært korte, noen ganger på bare noen få timer.

Komiteen viser til at NIM påpeker at noen grupper ble særlig utsatte for begrensninger i sine menneskerettigheter. Barn fikk begrenset retten til utdanning, og pandemihåndteringen gjorde det mer krevende å beskytte barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt. NIM viser også til at innsatte i norske fengsler ble pålagt karantene og isolasjon, og beboere i institusjoner og tilrettelagte boliger ble ilagt besøks- og utgangsnekt og tvang i smittevernøyemed.

Komiteen viser til at NIM på denne bakgrunn anbefaler følgende:

«Myndighetene må ivareta minste inngreps prinsipp og foreta grundige forholdsmessighetsvurderinger av alle tiltak som treffes under kriser, når tiltakene griper inn i menneskerettighetene.

Høringsinstituttet bør benyttes så langt det er praktisk mulig, også når det haster.

I alle tiltak må det tas særlig hensyn til sårbare grupper og deres behov.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til svarbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 4. mai 2021 og hvor kunnskap om håndteringen av covid-19-pandemien er besvart av Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) 28. april 2021. HOD påpeker blant annet at det siden mars 2020 er høstet mange nye erfaringer med krisehåndteringen, og at vanskelige avveininger og kryssende hensyn dessverre fortsatt må tas.

Flertallet vil også kort viser til Kvinnsland-utvalget som konkluderer med at regjeringen håndterte pandemien på en god måte da krisen først var her, men at beredskapen i forkant var under enhver kritikk. Flertallet vil understreke at manglende beredskap medførte at en rekke utfordringer som følge av pandemien ble forverret, og at det også var mangler ved selve håndteringen av krisen da den oppsto. Flertallet mener at et samlet Storting i sin behandling av koronalovent i mars 2020 sørget for at rettsstatlige prinsipper ble ivarettatt og på den måten viste at menneskerettigheter også gjelder i kriser, ja særlig da. Flertallet ser NIMs anbefalinger som en videreføring av innspill NIM har kommet med underveis i koronakrisen. Disse innspillene er relevante i den læringen som må være en konsekvens av krisen og evalueringen av den.

Komiteens medlemmer fra Høyre er enige i at høy bevissthet om forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene er særlig viktig under kriser, da det ofte er i krisetider risikoen for at disse kan bli tilsidesatt er størst. Disse medlemmer merker seg at dette er noe også Koronakommisjonen tar opp i NOU 2021:6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Disse medlemmer er enige i kommisjonens kritikk om at vurderingene og prosessene knyttet til begrunnelsene for smitteverntiltakene ikke var godt nok dokumentert i begynnelsen av krisen. Disse medlemmer vil fremheve at regjeringen tidlig erkjente problemet og forbedret prosessene både med tanke på forholdsmessighetsvurderinger og høringer. Kommisjonen påpeker også at de har merket seg disse forbedringene utover i pandemien.

Disse medlemmer viser til vedlagt svarbrev fra statsråden der det går frem at hensynet til å beskytte samfunnet og forebygge smitte begrunner de vide fullmaktene og inngripende tiltakene under pandemien. Det går videre frem at smittevernloven, som er lagt til grunn for regjeringens beslutninger, bygger på «minste inngreps prinsipp» og krever at tiltakene skal være forholdsmessige, ikke være mer inngripende- og ikke vare lenger enn nødvendig. Dette følger også av menneskerettighetene. I valget av ulike tiltak, skal altså det minst inngripende tiltaket alltid velges. Disse medlemmer merker seg at regjeringen i mange tilfeller har valgt

å gi anbefalinger fremfor å forskriftsfeste inngripende tiltak som påvirker privatlivet og familielivet. Det blir understreket at det er blitt foretatt jevnlige justeringer og tilpassinger av tiltakene, både i lys av utviklingen i smittesituasjonen og ny kunnskap som er kommet til underveis i krisen.

Disse medlemmer deler NIMs bekymring for hvordan tiltakene under pandemien har påvirket sårbare grupper, og da særlig barn og unge. Stengte skoler, barnehager og fritidsaktiviteter har gjort det vanskeligere å avdekke og fange opp barn som blir utsatt for vold og overgrep i hjemmet, eller som har det vanskelig av andre grunner. Disse medlemmer viser til at det går frem av statsrådets svarbrev at en kartlegging av konsekvensene for barn og unge etter hvert har ledet til at barn og unge i størst mulig grad har blitt hensyntatt og skjermet for de mest inngripende tiltakene under pandemien.

Disse medlemmer mener at regjeringen overordnet har håndtert pandemien på en god måte så langt, og at det i lys av den ekstraordinære situasjonen landet vårt, som også resten av verden har stått i, har blitt fattet viktige beslutninger for å ivareta innbyggernes liv og helse. Disse medlemmer har forståelse for at regjeringen har vært nødt til å fatte beslutninger- og innføre tiltak raskt for slå ned smittespredning og forhindre pandemien å komme ut av kontroll. Disse medlemmer har merket seg at regjeringen har fulgt smittevernloven og innført tiltak eller tatt bort tiltak, slik at de i størst mulig grad har vært forholdsmessige etter situasjonen.

Disse medlemmer er enige i at høringsinstituttet skal ivaretas så langt det er mulig, også når det haster. Disse medlemmer vil presisere at de raske prosessene under pandemien på ingen måte har vært ideelle, men nødvendige i lys av den kunnskapen en til enhver tid har hatt om covid-19. Disse medlemmer er glade for at det har vært stor grad av åpenhet og offentlighet om ulike prosesser, og at det så langt som mulig er blitt gitt anledning til å komme med innspill til arbeidet og til hvordan de ulike tiltakene har virket. Ofte har vi sett at innspill har blitt lyttet til og at ulike tiltak har blitt justert i tråd med disse.

Disse medlemmer er glade for at regjeringen har lagt opp til en grundig evaluering av myndighetenes håndtering av pandemien. Selv om mye har gått bra for Norges del, er det utvilsomt også gjort mange erfaringer som bør gjennomgås fortløpende eller når pandemien er over. Disse medlemmer viser til at statsråden i sitt svarbrev varsler at det kan være nødvendig å se på mulighetene for en egen utredningsinstruks for kriser som kan danne et tydelig rammeverk for hvordan det kan gjennomføres raske lov- og forskriftsprosesser under en krise, samtidig som inngrep i menneskerettighetene undergis tilstrekkelig tydelig vurdering. Disse

medlemmer viser videre til at Helse- og omsorgsdepartementet tar sikte på å foreta en helhetlig revisjon av smittevernloven, og at Stortinget vil bli invitert til å ta stilling til lovens fullmakter på nytt.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti slutter seg til NIMs refleksjon om hvordan utbruddet av covid-19 førte til at myndighetene iverksatte en rekke tiltak som grep inn i rettighetene og frihetene til landets borgere. NIM framholder at noen tiltak var for inngripende i borgernes rettigheter. Dette medlem viser også til Representantforslag 109 S (2019–2020) fra Sosialistisk Venstreparti hvor det tas opp hvordan dagens smittevernlov gir regjeringen fullmakter til å iverksette tiltak umiddelbart, uten først å fremme forslag til Stortinget på ordinært vis, noe som er viktig i krisetider, men som samtidig åpner for at myndighetene kan iverksette tiltak som begrenser borgernes menneskerettigheter.

Dette medlem slutter seg til NIMs avveining av at slike inngrep kan være legitime forutsatt at inngrepet har et lovlig rettsgrunnlag, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. Dette medlem mener NIMs analyse av krisehåndteringen av covid-19-pandemien opp mot menneskerettighetene bør forfølges.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen etablere prosedyrer slik at det foretas grundige forholdsmessighetsvurderinger av alle tiltak som treffes under kriser, når tiltakene griper inn i menneskerettighetene.»

«Stortinget ber regjeringen etablere prosedyrer slik at høringsinstituttet benyttes så langt det er praktisk mulig, også når det haster.»

«Stortinget ber regjeringen etablere prosedyrer slik at det tas særlig hensyn til sårbare grupper og deres behov ved all krisehåndtering.»

Barnevern

Komiteen viser til at NIM refererer til at det i 2020 kom nye fellende dommer mot Norge fra EMD i barnevernssaker. NIM viser til at manglende ivaretagelse av retten til familieliv etter EMK artikkel 8 i barnevernssaker utgjør en gjentakende menneskerettighetsutfordring i Norge. NIM viser til at vedtakene som har blitt påklaget til EMD i hovedsak gjelder tvangstiltak i form av samværsbegrensninger og adopsjon. Slike tiltak griper inn i retten til familieliv etter EMK artikkel 8.

Komiteen merker seg at NIM framholder at kritikken fra EMD knyttes til at Norge dømmes for svakhet ved ivaretagelse av den såkalte gjenforeningsmålsettingen, at plassering av barnet utenfor hjemmet som hovedregel skal gjelde midlertidig. Norge kritiseres for

at man i flere saker har forlatt gjenforeningsmålsettingen. NIM viser også til at kritikken av Norge knyttes til at beslutningsprosessene som ledet opp mot vedtakene ikke har vært gode nok, sett i lys av hvor inngripende slike barnevernstiltak er.

Komiteen viser til at NIM på denne bakgrunn anbefaler følgende:

«Regelverk og praksis på barnevernsfeltet må vurderes opp mot EMDs prinsipp om at alle omsorgsovertakelser som utgangspunkt skal anses som midlertidige. Barnevernet, fylkesnemnder og domstoler må ha tilstrekkelig bredt og oppdatert faktagrunnlag, gi konkrete begrunnelser og avveie kryssende menneskerettigheter når de treffer beslutninger om barnevernstiltak. Hensynet til barnets beste må veie tungt, og barnets rett til å bli hørt må sikres på alle stadier.

Staten bør aktivt arbeide for at det oppnevnes egne representanter for barnet som kan sikre barnets rett til å bli hørt i barnevernssaker for EMD.

Barne- og familiedepartementet bør utrede og etablere en ordning for å reparere menneskerettighetskremler på barnevernsfeltet gjennom tildeling av oppreisningserstatning. I den forbindelse bør departementet vurdere om det skal gis en lovhjemmel der dette reguleres.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til svar fra Barne- og familiedepartementet i brev av 27. april 2021. I svaret fra departementet går det fram at det siden forrige årsrapport fra NIM ble lagt fram, hvor svakheter ved barnevernet også var omtalt, er lagt fram en stortingsmelding om barnevernet hvor en del presiseringer og endringer er foreslått for blant annet å følge opp anbefalingene fra NIM. Det blir også trukket fram at Høyesterett har konstatert at det ikke er motstrid mellom norsk barnevernlovgivning og EMK, men at det er behov for justeringer av praksis i barnevernssaker på enkelte områder og som også er omtalt i stortingsmeldingen. Det presiseres også at Høyesterett i sin avgjørelse la føringer for hvordan norske barnevernmyndigheter og domstolene skal forholde seg til forpliktelser etter EMK og EMD i praksis.

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. Og at dette krever et kontinuerlig oppfølgingsarbeid hvor NIMs anbefalinger bør inngå. Disse medlemmer mener det også burde 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.

Disse medlemmer vil videre vise til Arbeiderpartiets forslag i trontaledebatten 6. oktober 2020 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.»

Videre viser disse medlemmer til at en enstemmig komité i Innst. 259 S (2020–2021) avgitt den 23. februar 2021 uttrykte følgende:

«Komiteen anser det som naturlig at barns medvirkning i barnevernet også drøftes av utvalget.»

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til statsrådets svarbrev der det blir gjort rede for NIMs tre anbefalinger på barnevernsområdet. Disse medlemmer merker seg at Høyesterett har konstatert at det ikke er motstrid mellom norsk barnevernslovgivning og EMK, men at det er behov for en justering av praksis i barnevernssaker på enkelte områder, da særlig barnevernsmyndighetenes og domstolenes avgjørelsesgrunnlag og begrunnelser. Disse medlemmer er glade for at regjeringen har tatt flere grep for å bidra til at beslutningsmyndighetene i barnevernet skal være godt kjent med og forholde seg til føringene som følger av Høyesteretts tre storkammeravgjørelser fra mars 2020.

Disse medlemmer viser også til ny barnevernlov, jf. Prop. 133 L (2020–2021), der Barne- og familiedepartementet har lagt stor vekt på menneskerettslige vurderinger, og der avgjørelsene i EMD og Høyesterett har vært sentrale i arbeidet. Departementet viser til at de i proposisjonen gir utfyllende omtaler av menneskerettslige forpliktelser, og at et overordnet formål med ny lov er å styrke barn og foreldres rettssikkerhet. Sentralt er også tydeligere krav til beslutningsgrunnlaget, dokumentasjon og begrunnelser i tråd med Høyesteretts avgjørelse.

Disse medlemmer viser videre til at barnets beste er et grunnleggende hensyn for barnevernet, og er fremhevet i en ny overordnet bestemmelse i ny barnevernlov. Barnets beste blir også foreslått lovfestet for barnevernets valg av tiltak. Barns rett til medvirkning blir ytterligere styrket og samværsreglene blir foreslått justert for å tydeliggjøre målet om gjenforening mellom foreldre og barn.

Disse medlemmer viser til statsrådets svarbrev vedrørende punkt 2 og 3 i NIMs anbefalinger.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til det internasjonale prinsippet om at barnet skal bli hørt i saker som gjelder dem selv. Dette inkluderer blant annet en rett til fritt å gi uttrykk for egne synspunkter, for eksempel at det må sikres at foreldre ikke utsetter barnet for press eller tvang, samt at barnets mening skal tillegges vekt i avgjørelsen. Dette medlem viser til NIMs rapport om de norske barne-

vernssakene i EMD (2020), hvor det fremkommer at barn, som gjøres til klagepart overfor EMD av en forelder som ikke lenger har foreldreansvar for barnet, ikke blir sikret uavhengig representasjon for domstolen. Barn, som selvstendige rettighetshavere etter EMK, har dermed en tilbaketrukket rolle i sakene for EMD der de selv er klagepart, som igjen ofte fører til at de blir lite synlige i EMDs egen prosess og avgjørelser. Dette medlem viser til at FNs barnekomité fremhever viktigheten av at barnet bør ha egen uavhengig rettslig representasjon i tilfeller der barnets beste skal vurderes, og hvor det foreligger en mulig interessekonflikt mellom partene i prosessen.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen arbeide for at det oppnevnes egne representanter for barnet som kan sikre barnets rett til å bli hørt i barnevernssaker for den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).»

Vergemål og beslutningsstøtte

Komiteen viser til at den norske vergemålsordningen ble aktualisert i forbindelse med vedtakelsen og gjennomføringen av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Konvensjonen innebærer et endelig brudd med tidligere ideer om at mennesker har ulike rettigheter basert på diagnose eller funksjonsevne.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at NIM påpeker at samfunnet må innrettes slik at alle, uansett fysiske og psykiske forutsetninger, får lik tilgang til de rettigheter som danner grunnlaget for et verdig liv basert på autonomi og likestilling. NIM mener det er behov for en endring av vergemålssystemet i tråd med CRPDs bestemmelser og det paradigmeskiftet som konvensjonen målbærer. Dette innebærer blant annet at man skal bestrebe seg på å kartlegge en persons reelle ønsker, i motsetning til å basere seg på en vurdering av hva som er til personens «beste». Flertallet viser til at NIM legger til grunn at CRPD forplikter staten til å opprette et system for beslutningsstøtte.

Flertallet registrerer at NIM mener begrepet «vergemål» er uttrykk for en utdatert ovenfra og nedholdning, og ikke er i tråd med den menneskerettslige utviklingen på dette feltet. CRPD krever at statene har gode systemer for beslutningsstøtte, heller enn å gjøre begrensninger i personers rettslige handleevne.

Flertallet registrerer at NIM mener vergemålsordningen må avvikles, og erstattes av en plikt til å sørge for beslutningsstøtte. NIM framhever at de aller fleste personer som er under vergemål i Norge har rettslig

handleevne, men mange trenger likevel beslutningsstøtte i ulik grad.

Flertallet viser til at NIM på denne bakgrunn anbefaler følgende:

«Vergemålsinstituttet bør avvikles og erstattes med et system for beslutningsstøtte, slik at retten til selvbestemmelse og personlig autonomi i størst mulig grad kan ivaretas for alle, i tråd med det paradigmeskiftet som FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) har markert.»

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er enig med NIM i at det er behov for en endring av vergemålssystemet i tråd med CRPDs bestemmelser og det paradigmeskiftet som konvensjonen målbærer. Dette innebærer blant annet at man skal bestrebe seg på å kartlegge en persons reelle ønsker, i motsetning til å basere seg på en vurdering av hva som er til personens beste. Dette flertallet vil videre påpeke at man mente nødvendige endringer i loven var gjort da man ratifiserte CRPD slik at det var samsvar mellom norsk rett og konvensjonen. Slik dette flertallet ser det har det likevel vist seg at praksis ikke er i tråd med konvensjonen slik forskning og Riksrevisjonen har påvist. Dette flertallet viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev hvor det går frem at departementet arbeider med en gjennomgang av vergemålsordningen hvor områdets terminologi og ulike måter å sikre beslutningsstøtte på, vurderes. Departementet tar imidlertid ikke sikte på å avvikle et institutt som vergemål. Dette flertallet mener NIMS anbefalinger må hensynstas i arbeidet med gjennomgang av vergemålsloven. Dette flertallet viser til forslaget som ble fremmet av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:77 S (2020–2021) om å styrke og forbedre vergemålsordningen, som lyder:

«Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av vergemålsordningen, herunder vurdere alternativer som beslutningsstøtteordning i tråd med CRPD, og legge frem forslag til lovendringer som styrker og forbedrer lovverket for personene som ordningen er ment å omfatte.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til svarbrevet fra statsråden der det går frem at Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med en gjennomgang av vergemålslovgivningen, og at det i dette arbeidet tas sikte på dialog med brukergrupper og andre interessenter. Disse medlemmer viser videre til at det ikke tas sikte på å avvikle vergemålsordningen, men at områdets terminologi og ulike måter å sikre beslutningsstøtte på vil vurderes.

Disse medlemmer er enige med Justis- og beredskapsdepartementet i at vergemålsinstituttet ikke bare skal sikre beslutningsstøtte, men også legge til rette for praktisk bistand til å sikre rettigheter og forpliktelser og forvalte eiendom. Disse medlemmer viser til at vergene i dag yter en lang rekke tjenester som ledd i sitt oppdrag, som betaling av fakturaer, håndtering av gjeldssituasjoner, levering eller kontroll av skattemelding, og de sørger for forsikring av og vedlikehold av bolig.

Disse medlemmer vil påpeke at en avvikling av vergemålsinstituttet og erstatte dette med et system for beslutningsstøtte, som NIM anbefaler, vil innebære at mange personer blir stående uten en slik nødvendig bistand.

Disse medlemmer har tillit til at departementet arbeider for å videreutvikle og omdanne vergemålsordningen slik at en sikrer beslutningsstøtte i tråd med konvensjonen, samtidig som personene sikres bistand i forbindelse med utføring av de handlingene på det økonomiske og personlige området som er i tråd med personens ønsker, vilje og preferanser.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er enig med NIM i at dagens vergemålslov må endres. Vi trenger et system som gir rett til hjelp for å treffe beslutninger i samsvar med egne preferanser og egen vilje. Rammene for beslutningsstøttene bør reguleres i ny lov om beslutningsstøtte. Dette medlem viser til merknad og forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i behandlingen av Dokument 8:77 S (2020–2021), jf. Innst. 285 S (2020–2021), hvor det vises til at dagens vergemålsordning baserer seg på at en verge har som oppdrag å ivareta personens interesser, selv om vergen ikke alltid kjenner eller er valgt av personen selv. En eventuell beslutningsstøtteordning kan fremme og beskytte selvbestemmelsen til personen. Et slikt system for beslutningsstøtte kan styrke personens mulighet til å ta beslutninger i tråd med egne ønsker. Det norske vergemålssystemet er gjennom rapportering på CRPD til FN kritisert for å gi vergen for stor makt til å bestemme ut fra hva vedkommende selv mener er det beste. CRPD-komiteen har gitt klare signaler om at dagens vergemålssystem ikke er tilfredsstillende, og anbefalt at Norge går over til en beslutningsstøtteordning som innebærer at ordningen med at beslutninger tatt på vegne av personen blir erstattet med ordninger som støtter den enkeltes vilje. Dette vil være et viktig steg i å anerkjenne full rettslig handleevne for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Innsattes mulighet til felleskap og utetid

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at NIM tar opp ut-

fordringer ved isolasjon i norske fengsler som Sivilombudsmannen tidligere har dokumentert. NIM påpeker tre hovedårsaker til slik isolasjon: manglende nasjonale minstestandarder for fellesskap, begrenset aktivitetstilbud og fengselsavdelinger uten tilpassede lokaler.

Flertallet viser til at NIM mener en fast norm for fellesskap vil være viktig for å forebygge risiko for krenkelse av vernet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling og bidra til oppfyllelse av innsattes rett til privatliv. NIM referer til EMK artikkel 3 som forbyr umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, og henviser til at Den europeiske torturkomité anbefaler at åtte timer utenfor cellen bør være minimum for varetektsinnsatte, og at nivået bør være høyere for ordinære innsatte. NIM viser også til en ond sirkel hvor utelukkelse fører til mer psykiske problemer som fører til mer isolasjon og tvangsbruk, som igjen medfører større risiko for menneskerettighetsbrudd.

Flertallet viser også til at NIM dokumenterer at mye isolasjonsbruk ikke er vedtaksbesluttet.

Flertallet viser til at NIM mener at en tydelig regulering av at innsatte som hovedregel skal tilbringe minst åtte timer utenfor cellen i fellesskap, som er nødvendig for å sikre menneskerettighetene til innsatte.

Flertallet viser til at NIM på denne bakgrunn anbefaler følgende:

«Straffegjennomføringsloven bør endres slik at det fremgår at innsatte som hovedregel har rett til å tilbringe minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil understreke at det i utgangspunktet er lett å støtte intensjonen i forslaget fra NIM vedrørende standardiserte utlåsningstider av innsatte. Slik disse medlemmer ser det, må forslaget forstås som et tiltak for å begrense isolasjon av innsatte, men vil likevel påpeke at forslaget kan medføre noen utilsiktede konsekvenser. Det er fra de ansattes forbund ved flere anledninger blitt påpekt en bekymring for at en standardisert utlåsningstid vil føre med seg at ansatte vil bruke alle ressurser på å overholde for eksempel 8-timers reglen. En slik regel vil kreve store bemanningsressurser for å føre tilsyn med fellesskap på avdeling, og dette vil igjen føre til at det ikke vil være nok ansatte på jobb til å gjennomføre viktig rehabiliterende og aktiviserende arbeid med den enkelte innsatte, noe som er grunnleggende viktig for å levere på samfunnsoppdraget til kriminalomsorgen. Disse medlemmer mener at skal målet med å få bukt med ulovlig og uønsket isolasjon i fengslene nåes, så er det andre tiltak som må komme på plass før man eventuelt vurderer en standardisert utlåsningstid. Disse medlemmer viser til Arbeiderpartiets alternative budsjett hvor det legges til rette for økt bemanning, økt programvirksomhet, økt sysselsetting og flere soningsplasser med lavere sikker-

het. Disse forslagene er både hver for seg og i sum viktige tiltak for å stanse all ulovlig og uønsket isolasjon og må etter disse medlemmers mening komme på plass før det eventuelt er formålstjenlig å innføre standardisert utlåsningstid. Disse medlemmer vil også påpeke at standardisert utlåsningstid vil medføre mer uønsket målstyring i statlige tjenester. Disse medlemmer mener tilstrekkelig antall ansatte som gis tillit til å gjennomføre sitt arbeid vil være den beste veien å gå for å bekjempe isolasjon i fengslene.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til statsrådets svarbrev der det går frem at regjeringen har igangsatt eller besluttet en lang rekke tiltak for å redusere forekomsten av isolasjon i fengsel. Det er blant annet gjennomført flere bygningsmessige tiltak som legger bedre til rette for fellesskap, etablert en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling ved Ila og innført nasjonale ressursteam og aktiviseringsteam. Disse medlemmer viser til at isolasjon i norske fengsler vies høy oppmerksomhet og at det blir arbeidet målrettet i kriminalomsorgen for å redusere bruken av isolasjon. Disse medlemmer er glade for at det nå er blitt et krav om at dagsordenen i fengsel skal innebære minimum to timer fellesskap hver dag for alle innsatte.

Disse medlemmer merker seg at Sivilombudsmannens anbefalinger blir fulgt opp av Helse- og omsorgsdepartementet i samarbeid med kriminalomsorgen, og at Justis- og beredskapsdepartementet for tiden gjennomgår relevante bestemmelser i straffegjennomføringsloven.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til eget representantforslag om å redusere isolasjonspraksis i fengsler som fører til risiko for tortur og umenneskelig behandling, som ble behandlet i Stortinget i desember 2020, jf. Innst. 40 S (2020–2021). Dette medlem viser videre til Sivilombudsmannens særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, jf. Dokument 4:3 (2018–2019), som ble behandlet i kontroll- og konstitusjonskomiteen. I komiteen var det enighet om følgende flertallsmerknad hvor det understrekes at regjeringen bes om å følge opp rapporten:

«Komiteen mener at de samlede funnene som er presentert i meldingen, tegner et alvorlig bilde av bruken av isolasjon i norske fengsler. Funnene viser at omfanget av isolasjon er stort, og at det er en betydelig risiko for at de isolerte blir utsatt for umenneskelig og nedverdiggende behandling. Komiteen viser også til at Norge flere ganger har blitt advart mot dette, og at Sivilombudsmannens særskilte melding viser at advarslene ikke har blitt tatt på stort nok alvor.

Komiteen vil, 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, be regjering-

gen om å iverksette tiltak og fremme forslag for Stortinget om nødvendige lovendringer for å følge opp anbefalingene fra Sivilombudsmannens særskilte melding, og rapportere tilbake til Stortinget på egnet vis om dette.»

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre straffegjennomføringsloven slik at det fremgår at innsatte som hovedregel har rett til å tilbringe minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen.»

Konsultasjonsrett og konsultasjonsplikt

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at NIM påpeker hvordan staten menneskerettslig har en forpliktelse til å konsultere med urfolks representative organ når det vurderes lovgivning eller andre tiltak som kan få direkte betydning for dem, etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6. Både regjeringen og Stortinget har ansvar for å sikre gjennomføringen av denne forpliktelsen. NIM påpeker at Stortingets konsultasjonsplikt er blitt aktualisert av at rettskretsene i Finnmark ble organisert på en måte som ikke hadde vært gjenstand for konsultasjoner med Sametinget.

Flertallet viser til at NIM beskriver at før domstolsreformen hørte alle kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk i Finnmark til Sis-Finnmárkku diggegodd/Indre Finnmark tingrett. Denne domstolen er etablert for å ivareta den samiske dimensjonen ved rettsvesenet. Domstolkommisjonens utredning og departementets behandling tok høyde for disse forholdene og det ble konsultert på bakgrunn av dette. Stortingets vedtak førte imidlertid til en annen rettskretsinnndeling enn den foreslåtte.

Flertallet viser til at NIM ønsker velkommen et nytt lovforslag om å nedfelle konsultasjonsplikten i sameloven, jf. Prop. 86 L (2020–2021). I proposisjonen legger departementet til grunn at artikkel 6 i ILO-konvensjon nr. 169 innebærer at «konsultasjonsplikten også vil måtte gjelde i tilfeller der det foretas substansielle endringer i et lovforslag etter at forslaget er oversendt nasjonalforsamlingen.» Flertallet viser til at NIM påpeker at Stortinget ikke bør kunne gjøre endringer i lover med direkte betydning for urfolket uten at plikten til å konsultere inntreffer.

Flertallet viser til at NIM mener det enten bør utvikles retningslinjer for at Stortinget kan gjennomføre egne konsultasjoner, eller at det etableres et system for nye konsultasjoner med regjeringen før vedtak treffes av Stortinget.

Flertallet viser til at NIM på denne bakgrunn anbefaler følgende:

«Stortinget bør, i samråd med Sametinget, etablere retningslinjer for gjennomføring av Stortingets konsultasjonsplikt. Dette er viktig der Stortinget overveier å gjøre substansielle endringer i forslag som regjeringen har fremmet for Stortinget etter å ha gjennomført konsultasjoner, og endringene kan få direkte betydning for samiske interesser.»

Flertallet viser til at spørsmålet om konsultasjonsrett og konsultasjonsplikt mellom Stortinget og Sametinget også er tatt opp i Prop. 86 L (2020–2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner), som behandles i kommunal- og forvaltningskomiteen. Flertallet viser til følgende merknader i innstillingen til kommunal- og forvaltningskomiteen under punkt 3.2 «Stortingets plikt til å konsultere»:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at Samerettsutvalget II, Sametinget og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter peker på det konstitusjonelle spørsmålet om Stortinget har en plikt til å konsultere samiske interesser under gitte forutsetninger. Flertallet viser til at fordi det ikke har vært naturlig har ikke departementet gått inn i dette spørsmålet eller hvordan dette eventuelt kan løses i praksis. Flertallet mener at siden dette ikke er forsvarlig utredet, bør spørsmålet forelegges presidentskapet og at det kommer tilbake som en egen sak når nødvendige utredninger er gjort.

Komiteen bemerker at det vil være naturlig at dette arbeidet blir gjennomført så tidlig som mulig i neste stortingsperiode.»

Flertallet slutter seg til flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling og viser til at NIMs anbefaling under dette punktet vil bli utredet og behandlet på egnet måte.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at også Samerettsutvalget II og Sametinget, i tillegg til NIM, har pekt på det konstitusjonelle spørsmålet om Stortinget har en plikt til å konsultere samiske interesser under gitte forutsetninger. Dette medlem viser til at dette spørsmålet behandles i forbindelse med Prop. 86 L (2020–2021), og viser til forslag og merknader i innstilling som avgis 27. mai 2021.

Klima og menneskerettigheter

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at NIM velger å fokusere på forholdet mellom klimaendringer og menneskerettigheter. NIM viser til at FNs menneskerettighetskomité har uttalt at klimaendringer er en av de mest presserende og alvorlige truslene mot retten til liv for nålevende og fremtidige generasjoner, og at statene plikter å beskytte mot denne trusselen.

Flertallet viser til at NIM presiserer at flere menneskerettigheter kan forplikte staten til å avverge farlige klimaendringer, blant annet Grunnloven § 112 som gir direktiv for Stortingets lovgivende makt om å ivareta klimaet og miljøet. Ifølge Høyesterett kan Grunnloven § 112 gi «rett og plikt» til å nekte utvinning av lokalisert petroleum dersom hensynet til klima og miljø tilsier det. NIM viser til at FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-komiteen) har anbefalt Norge å revurdere ytterligere utvinning av olje og gass. NIM viser til at Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 2 og 8 forplikter staten til å sikre innbyggerne mot livstruende og helsefarlig risiko fra blant annet forurensning, men at Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) ennå ikke har tatt stilling til klimagassutslipp. NIM viser til at Norske domstoler ikke har vurdert samlede utslippskutt i Norge opp mot EMK.

Flertallet viser til at NIM peker på hvordan rettighetsvern forutsetter mulighet til uavhengig kontroll, jf. EMK artikkel 13. NIM viser til at EMD i miljøraker spesielt har krevd at enhver avgjørelse, handling eller unnlatelse må kunne overprøves av en domstol.

Flertallet viser til at NIM påpeker at ytterst få miljøraker prøves av domstoler i Norge. NIM framhever at klimaloven ikke er ment å kunne håndheves av domstolene, og har ingen regler om uavhengig kontroll, noe som kan øke risikoen for brudd på menneskerettighetene.

Flertallet viser til at NIM anbefaler at det vurderes opprettet en uavhengig og lovfestet klimakommisjon med rådgivnings- og tilsynsmandat. NIM mener en klimakommisjon vil kunne overvåke om staten etterlever forpliktelsene til å kutte i utslipp og gi råd om hvilke klimatiltak som bør iverksettes, i tråd med pliktene etter Grunnloven § 112, og internasjonale konvensjoner.

Flertallet viser til at NIM på denne bakgrunn anbefaler:

«Staten må ivareta sin menneskerettslige plikt til å sikre liv og helse gjennom å avverge farlige klimaendringer. For å ivareta denne forpliktelsen, bør myndighetene utrede opprettelsen av en uavhengig klimakommisjon, med lovfestet mandat til å gi råd om utslippskutt og overvåke etterlevelsen av menneskerettslige klimaforpliktelser.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at klima- og miljødepartementet (KLD) i sitt brev til komiteen mener at det ikke er behov for å opprette et uavhengig råd eller en kommisjon. Bakgrunnen for dette er at Miljødirektoratet (MD) i dag har hovedansvaret for å utarbeide et klimafaglig beslutningsgrunnlag. MD samarbeider med andre offentlige etater og miljøer, og det er ikke blitt vurdert som nødvendig å opprette noe i tillegg. KLD mener at det fremdeles skal være MD i samarbeid med andre etater som leverer det klimafaglige grunnlaget

som skal ligge til grunn for de politiske beslutningene. I tillegg vises det til at ESA kontrollerer Norges rapportering og vurderer hvordan vi ligger an. Slik disse medlemmer ser det bør man likevel stille følgende spørsmål:

- Gjør statene nok for å beskytte sine borgere mot en kommende klima- og naturkatastrofe?
- Hvilke rettigheter har folk som bor i en stat som tar slikt på alvor?
- Hvor deriveres de rettighetene fra – er det fra nasjonale eller internasjonale lover?
- Vil opprettelse av en klimakommisjon løfte klimasaken ut av klimapolitikken og over i en annen sfære?

Disse medlemmer viser til at det i NIMs rapport vises til at stater og selskaper saksøkes stadig oftere for klimagassutslipp, verden over. Minst 40 slike søksmål er basert på menneskerettigheter. Slik disse medlemmer ser det, er det ingen tvil om at det vil komme flere klimarelaterte søksmål framover. Derfor er det viktig å finne ut av både hvordan vi forholder oss til dem, og hvordan vi forebygger dem. For dette handler etter disse medlemmers mening om klimarisiko, og den blir ikke mindre.

Disse medlemmer mener klimaproblemet er et av de mest krevende problemer vi står ovenfor, og det er åpenbart at klimaendringene kan true menneskerettighetene på ulike måter. Men det kan også klimapolitikken. Nettopp fordi det er et så eksistensielt spørsmål med konsekvenser som vil påvirke alle deler av samfunnet, er det spesielt viktig å sikre en legitim politikk. En rettsliggjøring av klimapolitikken kan i verste tilfelle gjøre den mindre legitim og dermed skape mindre aksept hos folk. I tillegg kommer manglende konsensus om hvordan en god klimapolitikk bør utformes og gjennomføres.

Det som taler for en menneskerettslig vurdering slik disse medlemmer ser det, er nettopp uenighetene om virkemidlene og tiltakene for en effektiv klimapolitikk som tar oss i mål i tide. Manglende konsensus, som er vist til over, kan medføre at man ikke gjør det man trenger til tross for at alle er enige om at man skal gjøre det. Resultatet blir at klimamålene skyves på og utslippskuttene lempes fra en sektor til en annen av politiske grunner. Slik disse medlemmer ser det, er argumentet for en klimakommisjon derfor at den kan bidra til å tvinge fram vanskelige valg, og om nødvendig upopulære beslutninger, også når det er uenighet om tiltakene. Disse medlemmer mener derfor at det kan være gode grunner til å utrede en klimakommisjon, men at en slik kommisjon i så fall bør forankres i klimaloven som nå ligger til behandling i Stortinget. Disse medlemmer vil også understreke at en slik utredning må ta inn i vurderingen at ikke bare klima-

endringer, men også klimarisiko, (fare for framtidige byrder også i form av å skyve foran seg fryktelig vanskelige utslippskutt) er relevant i forhold til menneskerettighetene.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til vedlagt svarbrev fra statsråden der det blir pekt på at det er Miljødirektoratet, i tett samarbeid med andre offentlige etater og fagmiljøer, som har hovedansvaret for å utarbeide et klimafaglig beslutningsgrunnlag. Disse medlemmer viser videre til at selv om klimaloven ikke er ment å kunne håndheves av domstolene, inneholder den en omfattende rapporteringsbestemmelse som sier at regjeringen årlig skal gi Stortinget en redegjørelse om gjennomføringen av Norges klimamål.

Disse medlemmer mener at denne bestemmelsen i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for etterlevelse og kontroll av den til enhver tid sittende regjeringens oppfølging av klimamålene. Disse medlemmer mener videre at dagens forvaltningsstruktur på området fungerer godt, og er enige med Klima og miljødepartementet (KLD) i at det også i fremtiden bør være Miljødirektoratet i samråd med aktuelle etater som leverer det klimafaglige grunnlaget som skal ligge til grunn for de politiske beslutningene.

Disse medlemmer viser videre til at ESA årlig vil kontrollere og vurdere om Norge følger opp sine klimaforpliktelser i tråd med klimaavtalen med EU, og hvert femte år gjennomføre omfattende revisjoner av utslippsbudsjettene for ikke-kvotepiktige utslipp. Ved brudd på forpliktelsene i klimaavtalen med EU, risikerer Norge å bli tatt til EFTA-domstolen.

Disse medlemmer mener at klimaendringene har alvorlige konsekvenser for mennesker, dyr og natur. Det er ikke lenger et spørsmål om vi skal kutte utslippene, men hvordan vi skal gjøre det. Norge har forpliktet seg gjennom Paris-avtalen til å kutte utslippene.

Disse medlemmer viser til at regjeringen la frem Klimaplan 2021–2030 i januar 2021. Klimaplanen utgjør et historisk taktskifte i norsk klimapolitikk og viser veien for hvordan Norge skal omstille samfunnet frem mot 2030 for å nå klimamålet. Norges forpliktelser fremover er svært ambisiøse og viser at klima er et prioritert politikkområde. Disse medlemmer vil for øvrig minne om at utslippene har gått ned siden 2013 og er nå på sitt laveste siden 1993. Utslippene skal videre ned.

Det er disse medlemmers klare oppfatning at Norge tar klimaspørsmålet på høyeste alvor, at forvaltningen ivaretar behovet for et etterrettlig kunnskapsgrunnlag, og at det er etablert gode rapporterings- og kontrollmekanismer både nasjonalt og internasjonalt. Med bakgrunn i dette mener disse medlemmer at det ikke er behov for å utrede å opprette en uavhengig klimakommisjon eller et uavhengig klimaråd med lov-

festet mandat til å gi råd om utslippskutt og overvåke etterlevelsen av menneskerettslige klimaforpliktelser.

Disse medlemmer har for øvrig merket seg at NIM leverte et skriftlig innlegg til Høyesterett i forbindelse med det såkalte klimasøksmålet mot staten, i medhold av tvisteloven § 15-8. Bakgrunnen for rettsaken var uenighet om på hvilken måte Grunnloven § 112 setter grenser for vedtatt oljepolitikk og øvrige lovgivning, videre om forvaltningspraksis innenfor sektorlovgivningen var i konflikt med grunnlovsbestemmelsen, og endelig om hvorvidt det var begått konkrete saksbehandlingsfeil av så stor betydning at forvaltningsvedtaket kunne kjennes ugyldig.

Disse medlemmer viser til at Høyesterett ved plenumsavgjørelse i desember 2021 ga staten enstemmig medhold i at konsesjonstildelingen var forenelig med Grunnloven § 112, men at det fra et mindretall på fire dommere ble problematisert sider ved saksbehandlingen, uten at de påstøtte feil ble funnet å være av en slik betydning at det skulle ha innvirket på resultatet, og dermed bli ugyldig.

Disse medlemmer mener det ikke er uproblematisk at et eksternt organ for Stortinget gir rettslige råd til en part i en ordinær rettstvist da det kan skape uklarhet om institusjonen handler på vegne av Stortinget.

Disse medlemmer anerkjenner at NIM utfører sine oppgaver uavhengig og selvstendig, og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres. Disse medlemmer må etter dette presisere at NIM hverken er gitt noe fortolkningsprerogativ overfor de alminnelige lovvedtak Stortinget treffer, eller overfor anvendelsen av grunnlovsbestemmelser på konkrete forhold.

Disse medlemmer fremholder dette som en prinsipiell betraktning som må gjelde uansett utfall av Høyesteretts plenumsdom, men kan allikevel ikke la det forbli ukommentert at NIM som i sitt mandat skal være rådgiver for Stortinget i viktige menneskerettighets-spørsmål, har kommet i skade for å ta feil av forfatningsmessige prinsipper.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er enig i NIMs argumenter om behovet for en uavhengig klimakommisjon, og fremmer på bakgrunn av dette følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede opprettelsen av en uavhengig klimakommisjon, med lovfestet mandat til å gi råd om utslippskutt og overvåke etterlevelsen av menneskerettslige klimaforpliktelser.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen etablere prosedyrer slik at det foretas grundige forholdsmessighetsvurderinger av alle tiltak som treffes under kriser, når tiltakene griper inn i menneskerettighetene.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen etablere prosedyrer slik at høringsinstituttet benyttes så langt det er praktisk mulig, også når det haster.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen etablere prosedyrer slik at det tas særlig hensyn til sårbare grupper og deres behov ved all krisehåndtering.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen arbeide for at det oppnevnes egne representanter for barnet som kan sikre barnets rett til å bli hørt i barnevernssaker for den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD).

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre straffegjennomføringsloven slik at det fremgår at innsatte som hovedregel har rett til å tilbringe minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen utrede opprettelsen av en uavhengig klimakommisjon, med lovfestet mandat til å gi råd om utslippskutt og overvåke etterlevelsen av menneskerettslige klimaforpliktelser.

Komiteens tilråding

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

Komiteens tilråding II fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

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.

II

Dokument 6 (2020–2021) – Årsmelding for 2020 fra Norges institusjon for menneskerettigheter – vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 25. mai 2021

Lene Vågslid

leder

Petter Eide

ordfører



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
21/2368 - HFA

Dato
04.05.2021

Vedrørende Dokument 6 (2020-2021) Melding for året 2020 fra Norges institusjon for menneskerettigheter

Det vises til brev 22. april 2021 fra Stortingets justiskomite angående årsmeldingen for 2020 fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). I brevet fremgår det at komiteen «ønsker særlig departementets vurdering av de fem områdene som NIM trekker frem i kapittel 2 i rapporten; barnevern, vergemål- og beslutningsstøtte, innsattes forhold, konsultasjonsplikt knyttet til samiske interesser og klima».

Komiteen nevner ikke NIMs anbefalinger om menneskerettigheter i krisetider. Jeg antar imidlertid at det er ønskelig å få en vurdering også av disse anbefalingene. Svaret på disse anbefalingene tar utgangspunkt i håndteringen av covid-19-pandemien.

NIMs årsmelding inneholder anbefalinger som hører inn under ulike departementer. Justis- og beredskapsdepartementet har innhentet departementenes vurderinger av anbefalingene. Nedenfor følger de ansvarlige departementenes vurdering av anbefalingene som NIM gir i årsmeldingen for 2020.

Anbefalinger s. 26:

«1. Myndighetene må ivareta minste inngreps prinsipp og foreta grundige forholdsmessighetsvurderinger av alle tiltak som treffes under kriser, når tiltakene griper inn i menneskerettighetene.

2. Høringsinstituttet bør benyttes så langt det er praktisk mulig, også når det haster.

3. I alle tiltak må det tas særlig hensyn til sårbare grupper og deres behov.»

Helse- og omsorgsdepartementet har i brev 28. april 2021 uttalt følgende:

«Siden mars 2020 har vi fått helt nye erfaringer med krisehåndtering. I forbindelse med pandemien har det vært, og er fortsatt, behov for å foreta mange vanskelige avveininger av kryssende hensyn og problemstillinger. Staten er forpliktet til å beskytte befolkningens liv og helse ved å iverksette nødvendige tiltak, men inngripende tiltak må veies mot andre relevante rettigheter.

Smittevernlovens formål er blant annet å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen, samt motvirke at slike sykdommer føres inn i Norge eller føres ut av Norge til andre land. Smittevernloven er en beredskapslov og gir fullmakter til å iverksette tiltak raskt dersom det vurderes som nødvendig og forholdsmessig. Utbruddet av covid-19 har utløst alle fullmakter i smittevernloven, men terskelen er høy for å utløse fullmaktene.

Hensynet til å beskytte samfunnet og forebygge mot smitte begrunner de vide fullmaktene og inngripende tiltakene. Loven krever at tiltakene ikke er mer inngripende og ikke varer lenger enn nødvendig. Den gir hjemmel for tiltak som er medisinskfaglig begrunnet, nødvendig og tjenlig etter en helhetlig vurdering. I valget mellom ulike tiltak, skal det minst inngripende tiltaket velges, det vil si at smittevernloven bygger på minste inngreps prinsipp. Ved iverksettelse av smitteverntiltak skal det legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder. Dette innebærer at tiltak som iverksettes for å håndtere utbrudd må tilpasses raskt i takt med utviklingen av smittesituasjonen og når ny kunnskap blir tilgjengelig.

Krav til at tiltakene skal være forholdsmessige og ikke mer inngripende enn nødvendig følger både av menneskerettighetene og smittevernloven. Regjeringen har i mange tilfeller valgt å gi anbefalinger i stedet for å forskriftsfeste inngripende krav som påvirker privatliv og familieliv. De stadige justeringene og tilpasningene av tiltakene, til både smittesituasjonen og i lys av ny kunnskap, er et utslag av at disse kravene har vært og er ledende for arbeidet med håndteringen av covid-19-pandemien. Til illustrasjon har covid-19-forskriften som inneholder de fleste nasjonale smitteverntiltakene blitt endret mer enn 150 ganger siden mars 2020.

Underveis i pandemien er blant annet kunnskap om de negative konsekvensene for barn og unge som følge av stengte skoler og begrensninger i sosial omgang blitt kartlagt. Det har ledet til at barn og unge i stadig større grad tas hensyn til og skjermes ved behov for strenge nasjonale og regionale tiltak. Videre har regjeringen unnlatt å regulere sosial omgang i private hjem i den nasjonale reguleringen, nettopp fordi det er et sterkt inngrep i retten til privatliv som ikke har vært ansett forholdsmessig med den til enhver tid rådende smittesituasjonen på nasjonalt og regionalt nivå. Regjeringen har i stedet veiledet kommunene om hvilke vurderinger som må gjøres lokalt når smittesituasjonen i et område krever målrettede tiltak mot aktivitet i private hjem.

Mange viktige forslag til lovendringer har vært sendt på høring, men ofte med kort høringsfrist av hensyn til behovet for å få regulering raskt på plass. Forskrifter som handler om innføring av eller lettelse i smitteverntiltak har likevel i svært liten grad blitt sendt på høring. Bakgrunnen er behovet for umiddelbar regulering av tiltak for å hindre smittespredning eller iverksette lettelse så snart det er mulig. Til tross for

manglende høringer og knappe frister, har det vært mulig å gi innspill til arbeidet. Fagmyndighetenes anbefalinger har vært offentliggjort. Henvendelser fra privatpersoner, næringsliv og organisasjoner om hvordan reglene virker og burde virke, tas i betraktning når endringer fortløpende vurderes.

Helse- og omsorgsdepartementet er enig i at det i lys av disse erfaringene er nødvendig å se på mulighetene for en egen utredningsinstruks for kriser som kan danne et tydelig rammeverk for hvordan det kan gjennomføres raske lov- og forskriftsprosesser under en krise, samtidig som inngrep i menneskerettighetene undergis tilstrekkelig tydelig vurdering, herunder ivaretagelse av det minste inngreps prinsipp og hvilke særlige tiltak som bør iverksettes for å ta hensyn til sårbare grupper. Departementet mener det er behov for å tenke nytt om hvordan tiltak og regelverk bør utredes i kriser som varer over tid. Det kan inkludere vurdering av etterfølgende høringer på utvalgte tema, utredningsoppdrag til utvalg eller formalisering av mulighet for løpende å gi synspunkter på utformingen av regelverket. Dette er særlig viktig dersom de personene som skal utvikle regelverket samtidig også skal håndtere krisen. Når pandemihåndteringen er avsluttet, tar HOD sikte på å foreta en helhetlig revisjon av smittevernloven. Stortinget vil bli invitert til å ta stilling til lovens fullmakter på nytt.»

Anbefalinger s. 28:

«1. Regelverk og praksis på barnevernsfeltet må vurderes opp mot EMDs prinsipp om at alle omsorgsovertakelser som utgangspunkt skal anses som midlertidige. Barnevernet, fylkesnemnder og domstoler må ha tilstrekkelig bredt og oppdatert faktagrunnlag, gi konkrete begrunnelser og avveie kryssende menneskerettigheter når de treffer beslutninger om barnevernstiltak. Hensynet til barnets beste må veie tungt, og barnets rett til å bli hørt må sikres på alle stadier.

2. Staten bør aktivt arbeide for at det oppnevnes egne representanter for barnet som kan sikre barnets rett til å bli hørt i barnevernssaker for EMD.

3. Barne- og familiedepartementet bør utrede og etablere en ordning for å reparere menneskerettighetskrenkelser på barnevernsfeltet gjennom tildeling av oppreisningserstatning. I den forbindelse bør departementet vurdere om det skal gis en lovhjemmel der dette reguleres.»

Barne- og familiedepartementet har i brev 27. april 2021 uttalt følgende:

«Til anbefaling nr 1 om barnevern

Barnevernet er først og fremst en hjelpetjeneste, men barnevernloven åpner samtidig for svært inngripende tvangstiltak. Dette stiller store krav til barnevernets arbeid og til at rettsikkerheten for barn og foreldre blir ivarettatt på en god måte.

Når det gjelder anbefaling nummer 1 viser Barne- og familiedepartementet til at Høyesterett på bakgrunn av avgjørelser fra EMD har tatt flere barnevernssaker til behandling. I mars 2020 avsa Høyesterett tre storkammeravgjørelser. I avgjørelsene kom Høyesterett med føringer om hvordan norske barnevernsmyndigheter og domstoler skal forholde seg til forpliktelsene etter EMK og EMDs praksis. Høyesterett

har, innenfor de spørsmål som ble vurdert i storkammeravgjørelsene, konstatert at det ikke er motstrid mellom norsk barnevernslovgivning og EMK, men at det er behov for en justering av praksis i barnevernssaker på enkelte områder. Dette gjelder særlig barnevernsmyndighetenes og domstolenes avgjørelsesgrunnlag og begrunnelser.

Departementet har tatt flere grep som vil bidra til at beslutningsmyndighetene i barnevernet skal forholde seg til disse føringene. Departementet sendte 10. juni 2020 ut et informasjonsskriv¹ til alle landets kommuner og fylkesmenn om føringene som følger av Høyesteretts tre storkammeravgjørelser fra mars 2020. Høsten 2020 avholdt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kurs for ansatte i barnevernstjenesten.² Kurset omhandlet konsekvenser EMD-dommene har for norske barnevernsmyndigheter. Det ble også undervist i grunnleggende forvaltningsforståelse, med fokus på analytisk tilnærming, vurderinger og dokumentasjon. Også fylkesnemndene har hatt særlig fokus på oppfølging av EMD og Høyesteretts dommer. Blant annet har det vært avholdt et seminar om samværsregelverket.

Departementet har også nylig lagt frem for Stortinget forslag til ny barnevernslov, jf. Prop. 133 L (2020-2021). Departementet har lagt stor vekt på menneskerettslige vurderinger i arbeidet med ny lov. Avgjørelser fra EMD og Høyesterett har vært sentralt i dette arbeidet. Departementet foreslår på denne bakgrunn flere presiseringer i loven og gir utfyllende omtaler av våre menneskerettslige forpliktelser i proposisjonen. Et overordnet mål med ny lov er å styrke både barn og foreldres rettssikkerhet. Dette innebærer et sterkt barneperspektiv, men også et tydelig fokus på barns og foreldres rett til familieliv. Sentralt er også tydeligere krav til beslutningsgrunnlag, dokumentasjon og begrunnelser.

I proposisjonen styrkes barns rett til medvirkning ytterligere. Det foreslås endringer som skal legge bedre til rette for at barnet skal kunne forklare seg mest mulig fritt både til barnevernstjenesten og fylkesnemnda. Det foreslås presisert unntak fra partenes rett til dokumentinnsyn. Det presiseres at partene kan nektes innsyn i sakens dokumenter dersom innsyn kan utsette barnet eller andre personer for fare eller skade, samt at partene kan nektes innsyn i undersøkelsesfasen dersom innsyn kan hindre barnevernstjenestens undersøkelse. Forslaget innebærer at unntaksbestemmelser som følger av forvaltningsloven gjøres tilgjengelige og tilpasset barnevernssaker. Begrensningene gjelder ikke når saken behandles i nemnda. Det tydeliggjøres også gjennom forslag til ny lov at nemnda kan høre barn direkte, og barn under 15 år i større utstrekning enn i dag vil kunne innvilges partsrettigheter.

Barnets beste er det grunnleggende hensynet for barnevernet, og det foreslås å fremheve dette hensynet i en ny overordnet bestemmelse. Det foreslås også lovfestet at barnevernets tiltak skal være til barnets beste. Vi tydeliggjør i proposisjonen at der andre hensyn er i konflikt med barnets beste, må det foretas en avveining av motstridende hensyn. Det understrekes imidlertid at hensynet til barnets beste går foran andre hensyn, når tiltaket er nødvendig for å ivareta barnets behov.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/informasjonsskriv/id2714519/>

² Kurset ligger tilgjengelig på nett:

https://bufdir.no/Barnevern/Kunnskap_og_kompetanseheving/kurs_EMD_forvaltning/

Samtidig foreslås det at også andre grunnleggende rettigheter og prinsipper lovfestes. Barns rett til omsorg og beskyttelse, retten til familieliv, samt minste inngreps prinsipp får et lovuttrykk. Barnevernets journalplikt foreslås lovfestet, og kravene til barnevernets begrunnelse ved vedtak skjerpes. Det foreslås et krav om at det både i barnevernet og fylkesnemndas vedtak skal fremgå hvordan hensynet til familiebandet mellom barn og foreldre er vurdert. Et slikt krav vil bidra til større bevissthet om dette hensynet, og til at det foretas en balansert avveining i saker med motstridende interesser.

Det følger både av norsk barnevernlovgivning og EMK at omsorgsovertakelser i utgangspunktet er midlertidige og målet skal være gjenforening av barn og foreldre. I lovforslaget presiseres at barnevernstjenesten i forbindelse med oppfølgingen av barn og foreldre systematisk og regelmessig må vurdere om vedtak om omsorgsovertakelse kan oppheves. Samvær er også en viktig del av plikten til å arbeide med gjenforening, og dette understrekes i proposisjonen. Det foreslås flere justeringer i samværsreglene som vil tydeliggjøre målet om gjenforening. Blant annet presiseres det at samvær skal fastsettes etter en konkret vurdering og hvilke hovedhensyn som skal inngå i denne vurderingen. Hovedhensynene er å sikre barnets rett til beskyttelse og utvikling, samt barnets og foreldrenes mulighet til å opprettholde og styrke båndene mellom seg. Men det understrekes at samvær alltid skal være til barnets beste. Det lovfestes dessuten at barnevernstjenesten skal utarbeide en samværsplan. Videre presiseres i loven at barnevernstjenesten kan utvide samværet nemnda har satt, og at samværet skal jevnlig vurderes. Hensikten med dette er å skape en mer dynamisk samværsfastsettelse. Vi viser i denne sammenheng også til at Bufdir, på oppdrag fra departementet, er i gang med å utarbeide faglige retningslinjer for fastsettelse av samvær. Bufdir vil også lage faglige retningslinjer for gjennomføring av samvær.

Departementet mener at forslagene samlet sett ivaretar, synliggjør og balanserer sentrale menneskerettslige forpliktelser.

Til anbefaling nr. 2 om barnevern

Barne- og familiedepartementet har merket seg NIMs anbefaling nummer 2 om at staten aktivt bør arbeide for at det oppnevnes egne representanter for barnet som kan sikre barnets rett til å bli hørt i barnevernssaker for EMD. Anbefalingen gjelder barnevern, men bør eventuelt også ses i sammenheng med andre sakstyper for EMD som involverer barn. Anbefalingen reiser en rekke barnefaglige, juridiske, praktiske, administrative og økonomiske problemstillinger som vil kreve en nærmere utredning som det på nåværende tidspunkt ikke har vært aktuelt å igangsette.

Til anbefaling nr 3. om barnevern

Når det gjelder NIMs anbefaling nummer 3 om å utrede og etablere en ordning for å reparere menneskerettighetskrenkelser på barnevernsfeltet, viser Barne- og familiedepartementet til at det er avholdt et møte med NIM om dette 16. mars 2021. Vi har ikke foretatt noen nærmere vurdering av den anbefaling NIM tar opp i rapporten, men er kjent med at NIM har sendt en tilsvarende henvendelse til Justisdepartementet av mer generell karakter. En slik anbefaling som NIMs nr 3 bør derfor inngå i en større sammenheng. Et slikt utredningsarbeid er ikke igangsatt.»

Anbefaling s. 30:

«NIM mener vergemålsinstituttet bør avvikles og erstattes med et system for beslutningsstøtte, slik at retten til selvbestemmelse og personlig autonomi i størst mulig grad kan ivaretas for alle, i tråd med det paradigmeskiftet som FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) har markert.»

Iustis- og beredskapsdepartementets vurdering:

CRPD er ratifisert av Norge uten reservasjoner. Konvensjonen er derved en rettskilde som i tråd med presumsjonsprinsippet skal anvendes ved tolkning av norsk rett. Vi vil i tillegg på mange områder søke å gjennomføre de menneskerettslige forpliktelsene i lovverket på en måte som letter anvendelsen. Hva som skal til for å sikre en slik gjennomføring, vil imidlertid bero på en tolkning av forpliktelsene, og en slik tolkning vil ofte utvikles over tid. Dette gjelder ikke minst på CRPD-området.

Ved utvikling av reglene på vergemålsområdet vil personens ønsker, vilje og preferanser i tråd med det paradigmeskiftet som følger av CRPD, stå i forgrunnen, i motsetning til vurderinger basert på hva som er til personens «beste». Vi arbeider kontinuerlig for å sikre en god gjennomføring av våre forpliktelser basert på gjengs tolkning av konvensjonen i tråd med prinsippene som kommer til uttrykk i Wien-konvensjonen. Departementet arbeider med en gjennomgang av vergemålslovgivningen. Dette arbeidet tar vi sikte på å utføre i dialog med brukergrupper og andre interessenter. I en slik gjennomgang kan områdets terminologi og ulike måter å sikre beslutningsstøtte på vurderes. Det tas imidlertid ikke sikte på å avvikle et institutt som vergemål. Vergemålsinstituttet skal ikke bare sikre beslutningsstøtte, men skal også legge til rette for praktisk bistand til å sikre rettigheter og forpliktelser og forvalte eiendom. Vergene yter i dag en lang rekke tjenester som ledd i oppdraget. De bistår gjerne med betaling av fakturaer, håndtering av vanskelige gjeldssituasjoner og levering eller kontroll av skattemelding, og de sørger for eksempel for slikt som forsikring av og vedlikehold av bolig. Videre kan de gi bistand til å søke om velferdstjenester og andre goder som personen kan ha nytte av. En avvikling av vergemålsinstituttet vil innebære at mange personer blir stående uten nødvendig bistand. Vi arbeider i stedet for å videreutvikle og omdanne vergemålsordningen slik at vi bedre sikrer beslutningsstøtte i tråd med konvensjonen samtidig som personene sikres bistand i forbindelse med utføring av de handlingene på det økonomiske og personlige området som er i tråd med personens ønsker, vilje og preferanser.

Anbefaling s. 32:

«Straffegjennomføringsloven bør endres slik at det fremgår at innsatte som hovedregel har rett til å tilbringe minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen.»

Iustis- og beredskapsdepartementets vurdering:

I sin særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler (Dok 4: 3 (2018–2019)) har Sivilombudsmannen tatt opp at mange innsatte er isolert. I meldingen påpekes det blant annet svakheter ved det norske

regelverket, og ombudsmannen anbefaler at det etableres en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag har mulighet til å tilbringe minst åtte timer i sosialt fellesskap med meningsfylte aktiviteter.

Under denne regjeringen er det iverksatt eller besluttet en lang rekke tiltak for å redusere forekomsten av isolasjon i fengsel. Det er gjennomført bygningsmessige tiltak som legger bedre til rette for fellesskap, blant annet gjennom etableringen av det nye Agder fengsel med 300 plasser, fremskaffelse av nye lokaler som erstatning for deler av et utidsmessig Oslo fengsel og rehabilitering av Ullersmo fengsel. Med virkning fra 2020 er det videre opprettet en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling ved Ila fengsel og forvaringsanstalt, med plasser for noen av de innsatte som har svakest forutsetninger for å fungere i et fengsel. Dette tiltaket gjennomføres i samarbeid mellom kriminalomsorgen og helsetjenesten. I 2021 etableres det et nasjonalt ressursteam for kvinnelige innsatte ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, og det er opprettet aktiviseringsteam ved flere enheter. Anbefalingene fra sivilombudsmannen følges opp innenfor Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde, herunder i samarbeid med kriminalomsorgen. Justis- og beredskapsdepartementet gjennomgår relevante bestemmelser i straffegjennomføringsloven, og har hatt på høring forslag til nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen.

Videre jobber kriminalomsorgen med å redusere isolasjon, blant annet gjennom krav om at dagsorden i fengslene skal innebære minst to timer fellesskap hver dag for alle innsatte. Arbeidet med å redusere omfanget av isolasjon har høy prioritet i kriminalomsorgen. I 2020 var oppmerksomheten primært rettet mot gruppen innsatte som har mindre enn to timer fellesskap daglig. Det siste året har for øvrig budt på ekstra utfordringer, ved at det også har vært nødvendig å utelukke innsatte fra fellesskapet for å forhindre spredning av covid-19.

I forbindelse med oppfølging av anbefalingene i Sivilombudsmannens særskilte melding er det gjort enkelte beregninger av hvilke økonomiske konsekvenser det vil ha å innføre en nasjonal standard om minimum åtte timers utlåsningstid.

Kriminalomsorgsdirektoratet har innhentet utredningen *Økonomisk analyse av isolasjonsreduserende tiltak i kriminalomsorgen* fra Oslo Economics, som analyserer kriminalomsorgens mulighet for å realisere en generell norm om minst åtte timer fellesskap, og minst to timer daglig meningsfylt menneskelig kontakt for alle innsatte. I rapporten antas det at det er nødvendig med både bygningsmessige og organisatoriske endringer, nytt regelverk og tilførsel av kompetanse og personalressurser for å oppnå disse fellesskapsmålene. Det uttales også at fellesskapsmålene er mulig å nå uten investeringer i bygg og bemanning, men at dette vil ha store konsekvenser for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse.

Rapporten inneholder også andre vurderinger av verdi for det videre arbeidet med å redusere isolasjon i fengsel. Blant disse er at det kan ligge et potensiale i å gjennomgå turnuser og arbeidstider for ansatte, for å frigjøre mer tid til aktivisering og oppfølging av innsatte som mangler fellesskap, og at etablering av aktivitetsteam trolig er det mest målrettede tiltaket for økt fellesskap. I rapporten uttaler Oslo Economics blant annet også (side 32):

«Slik vi vurderer det, gir det liten effekt å endre på lovverket eller innføre standarder om ikke fengslene har forutsetninger for å tilfredsstille kravene eller standardene. Dette vil lede til økt byråkrati, noe som vil få ytterligere konsekvenser for fengslenes mulighet til å tilby fellesskap».

Etter departementets vurdering må også det videre arbeidet med å redusere isolasjon i fengsel gå langs flere akser. Det kan være behov for ytterligere tiltak, herunder lovtiltak, men kravene må utvikles i takt med kriminalomsorgens forutsetninger for å oppfylle dem. Foreløpig er det viktigst å sørge for at alle innsatte får minst to timers meningsfylt menneskelig kontakt hver dag. Per i dag har ikke kriminalomsorgen nødvendige forutsetninger for å kunne oppfylle en hovedregel om at innsatte skal kunne tilbringe minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen. Derfor bør det heller ikke vedtas en slik regel nå. Nye regler som ikke kan påregnes oppfylt, kan bidra til å undergrave respekten for lovverket.

Anbefaling s. 34:

«Stortinget bør, i samråd med Sametinget, etablere retningslinjer for gjennomføring av Stortingets konsultasjonsplikt. Dette er viktig der Stortinget overveier å gjøre substansielle endringer i forslag som regjeringen har fremmet for Stortinget etter å ha gjennomført konsultasjoner, og endringene kan få direkte betydning for samiske interesser.»

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev 27. april 2021 uttalt følgende:

«Departementet legger til grunn at konsultasjonsplikten som følger av ILO-konvensjon nr. 169, art. 6, også kan gjelde i tilfeller der det foretas substansielle endringer i et forslag, etter at forslaget er oversendt Stortinget. Folkeretten foreskriver ikke en bestemt løsning for hvordan konsultasjonene bør gjennomføres. Arbeidsfordelingen mellom Stortinget og regjeringen tilsier at det bør overlates til Stortinget selv å vurdere om, og eventuelt hvordan, konsultasjonsplikten for Stortinget bør reguleres.»

Anbefaling s. 36:

«Staten må ivareta sin menneskerettslige plikt til å sikre liv og helse gjennom å avverge farlige klimaendringer. For å ivareta denne forpliktelsen, mener NIM at myndighetene bør utrede opprettelsen av en uavhengig klimakommisjon, med lovfestet mandat til å gi råd om utslippskutt og overvåke etterlevelsen av menneskerettslige klimaforpliktelser.»

Klima- og miljødepartementet har i brev 3. mai 2021 uttalt følgende:

«I Norge er det Miljødirektoratet som har hovedansvaret for å utarbeide et klimafaglig beslutningsgrunnlag. De samarbeider tett med andre offentlige etater og fagmiljøer. Slik forvaltningsstrukturen er organisert i Norge har det ikke blitt vurdert som nødvendig å etablere en uavhengig klimakommisjon eller klimaråd. Selv om klimaloven ikke er ment å kunne håndheves for domstolene inneholder den en omfattende rapporteringsbestemmelse. Denne skal sørge for at den til enhver tids sittende regjering årlig skal gi Stortinget en redegjørelse om gjennomføringen av Norges klimamål. Klima-

og miljødepartementet mener det fortsatt bør være Miljødirektoratet i samråd med andre etater som leverer det klimafaglige grunnlaget som skal ligge til grunn for de politiske beslutningene. Og, videre at rapporteringsbestemmelsen i klimaloven ivaretar behovet for etterlevelse og kontroll av at regjeringen følger opp klimamålene. Klimaloven er tydelig på at det er viktig å opprettholde behovet for fleksibilitet for ulike politiske løsninger, veivalg og virkemiddelbruk.

I forbindelse med etterlevelse og kontroll kan det også nevnes at for perioden 2021-2030 vil også ESA kontrollere og vurdere om Norge etterlever sine klimaforpliktelser i tråd med klimaavtalen med EU. Hvert år vil ESA basert på Norges rapporteringen vurdere hvordan vi ligger an. I tillegg vil det hvert femte år gjennomføres omfattende revisjoner av utslippsbudsjettet for ikke-kvotepliktige utslipp. Dersom Norge ikke etterlever forpliktelsene i klimaavtalen med EU risikerer vi å bli tatt til EFTA-domstolen.

Basert på redegjørelsen over ser ikke Klima- og miljødepartementet behov for å utrede opprettelsen av en uavhengig klimakommisjon nærmere.»

Med hilsen



Monica Mæland