



STORTINGET

Innst. 425 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 6 (2021–2022)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen
om Årsmelding for 2021 fra Norges institusjon for
menneskerettigheter

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) ble etablert ved lov av 22. mai 2015. NIM jobber systematisk og grundig med å overvåke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. Gjennom rapporter, høringsuttalelser, myndighetsdialog, møter med sivilsamfunnet og bred utadrettet virksomhet engasjerer organisasjonen seg i svært mange ulike saker og problemstillinger.

NIM har i 2021 jobbet med alt fra personvern til ytringsfrihet, rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, barns rettigheter og retten til beskyttelse mot vold og overgrep, for å nevne noe. Årsmeldingen gir et overblikk over sentrale menneskerettslige utviklingstrekk og arbeidet gjennom året.

Årsmeldingen består av 6 kapitler som omhandler NIMs virksomhet, ulike anbefalinger og oversikt over høringsuttalelser og rapporter. Det blir også gitt en oversikt over statistikk fra Høyesterett, EMD og FN-organer.

1.2 Menneskerettighetsåret 2021

MENNESKERETTIGHETER I HØYESTERETT, EMD OG INTERNASJONALE OVERVÅKNINGSORGANER

I 2021 behandlet EMD ti saker mot Norge, hvorav seks endte med domfellelse. Alle sakene hvor Norge ble domfelt, var barnevernssaker. I en av sakene ble Norge felt i EMDs storkammer. Fem saker mot Norge ble avvist, mens seks nye saker ble kommunisert.

Høyesterett tok i 27 saker stilling til menneskerettighetsspørsmål i 2021. Dette utgjør om lag 29 pst. av avgjørelsene. Av disse var 14 sivile saker, og 13 var straffesaker. Årsmeldingen redegjør nærmere for sakene.

COVID-19

Også 2021 var sterkt preget av koronapandemien. Forslag om hjemmel for portforbud, strenge besøksbegrensninger i private hjem og restriksjoner i skolen skapte stor debatt. Koronakommisjonen avga sin første rapport, blant annet basert på NIMs utredning om pandemihåndteringens menneskerettslige sider.

Staten har en menneskerettslig plikt til å beskytte retten til liv og helse under en pandemi. Flere av de restriksjonene som har helsebeskyttende formål, griper imidlertid inn i ulike menneskerettigheter, som retten til privat- og familieliv, bevegelsesfriheten og forsamlingsfriheten. For at restriksjonene skal være lovlige, må de oppfylle menneskerettslige inngrepsvilkår, det vil si at de må ha rettslig grunnlag, ivareta et lovlig formål og være forholdsmessige.

Årsmeldingen redegjør nærmere for myndighetenes tiltak og konsekvenser for blant annet sårbare grupper. NIM viser til kommunenes menneskerettighetsansvar ved koronahåndteringen. Som følge av at smittesi-

tuasjonen varierte mye mellom ulike kommuner i 2021, varierte koronarestriksjonene i kommunene og dermed hvor store inngrep innbyggerne i ulike kommuner måtte leve med.

Barn ble hardt rammet av koronarestriksjonene, til tross for at regjeringen uttrykte ønske om å skjerme barn fra smitteverntiltak så mye som mulig.

Blant de mest inngripende tiltakene i 2021 var straffesanksjonerte pålegg om begrensninger av antall besøkende i hjemmet. Regjeringen påla også opphold på karantenehotell ved innreise til Norge.

NIM har vært særlig opptatt av om de ulike tiltakene i tilstrekkelig grad har tatt høyde for hvordan de har påvirket utsatte grupper. Besøksforbud kan få konsekvenser for myndighetenes mulighet til å oppdage omsorgssvikt og overgrep mot barn. Isolasjonsregler i fengsler kan få helt andre konsekvenser for innsatte enn for personer som ikke er frihetsberøvet.

FENGSEL OG ARREST

Forholdene i norske fengsler har vært et tema i samtlige årsmeldinger siden etableringen av NIM, og 2021 er intet unntak. NIM har lenge pekt på risikoen for at staten vil bli dømt for brudd på menneskerettighetene til innsatte, og denne risikoen har de siste par årene blitt realisert i flere saker.

I årsmeldingen omtales både kroppsvisitasjon, soningsforholdene til psykisk syke innsatte og bruk av spytbeskytter i fengsel.

Også i 2021 har forholdene ved Trandum utlendingsinternat vært kritikkverdige. Mye tyder på at deler av internatets praksis har vært i strid med menneskerettighetene, herunder forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat på Trandum påpekte i sin årsmelding for 2020 flere alvorlige mangler knyttet til driften ved Trandum.

NIM understreker at både regelverk, tilsynsordninger og praksis må endres raskt. Myndighetene må etter NIMs syn forplikte seg vesentlig mer knyttet til planen for oppfølging.

BARN OG FAMILIE

Også i 2021 har EMD vurdert saker om norsk barnevern. I alt ble syv saker mot Norge avgjort. Seks endte med fellelse, mens Norge ble frikjent i én dom. I tillegg ble fire saker avvist som åpenbart grunnløse.

Flere av sakene gjaldt samværsrestriksjoner etter omsorgsovertakelse. Noen gjaldt også fratakelse av foreldres ansvar og tvangsadopsjon, herunder hvordan samværsrestriksjoner i neste omgang kan føre til lite tilknytning. EMD har klarlagt at dette alene ikke kan begrunne adopsjon. Norge er ikke domfelt for selve omsorgsovertakelsen i noen av sakene.

Sakene er nærmere omtalt i årsmeldingen.

Andre temaer som omtales er politiets maktbruk overfor barn og omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere.

RETTSSYSTEMET

Høyesterett har i 2021 tatt stilling til viktige spørsmål om rettssikkerhetsgarantier i straffesaker og til uskyldspresumpsjonen i sivile saker. Også menneskerettigheter for utlendinger underlagt tvungent psykisk helsevern har vært berørt av Høyesterett. Sakene omtales nærmere i årsmeldingen.

Nav-saken

De rettslige spørsmålene i tilknytning til Nav-saken ble avgjort av Høyesterett i 2021. Det ble i 2019 oppdaget at flere personer hadde blitt feilaktig dømt for trygdesvindler på grunn av svikt i norske myndigheters gjennomføring og anvendelse av EU/EØS-regler. For eksempel hadde Høyesterett i 2017 dømt en mann til fengsel i 75 dager for grovt uaktsomt grovt trygdebedrageri. Mannen hadde mottatt arbeidsavklaringspenger uten å opplyse at han i perioder hadde oppholdt seg i Italia uten godkjennelse fra Nav. Saken for Høyesterett i 2017 gjaldt bare straffeutmålingen og ikke skyldspørsmålet.

Etter beslutning om gjenopptakelse behandlet Høyesterett saken på nytt i 2021, denne gangen i stor-kammer med elleve dommere, og mannen ble frifunnet for bedrageri. Høyesterett fremholdt at rettssikkerhetsgarantiene som skulle sikres ved domstolsbehandlingen av den domfelte sak, ikke hadde fungert godt nok, heller ikke ved Høyesteretts egen behandling av saken i 2017.

Årsmeldingen redegjør nærmere for saken.

ASYL OG INNVANDRING

Høyesterett behandlet i 2021 viktige spørsmål knyttet til retten til asyl. I årsmeldingen omtales saker om bevisvurderinger om flyktningstatus på grunnlag av konvertering og opphør av flyktningstatus basert på mulighet for internflukt.

YTRINGSFRIHET OG PERSONVERN

Fremveksten av sosiale medier og ny teknologi har skapt nye utfordringer ved anvendelse av tradisjonelle prinsipper for ytringsfrihet. Hvordan skal man for eksempel best bekjempe hatefulle ytringer? Økt polarisering og et hardnet debattklima har også ført til spørsmål om hvorvidt det gjøres tilstrekkelig for å verne den akademiske og den kunstneriske ytringsfriheten. De samme utviklingstrekkene har betydning for personvern. I 2021 ble det fremmet forslag om nye hjemler for mer inngripende overvåkning for å bekjempe kriminalitet og terror i en digital tid.

De senere årene har retten til å motta informasjon fått økt aktualitet, både nasjonalt og for EMD, og rekkevidden av innsynsretten har vært gjenstand for rettsutvikling og rettsavklaring. EMK artikkel 10 kan i noen tilfeller gi krav på innsyn i offentlig informasjon av allmenn interesse også utover det norske innsynsregler gir anvisning på. Dersom et innsynskrav først er omfattet av EMK artikkel 10, må unntak fra innsynsretten tilfredsstillende menneskerettslige inngrepskrav, herunder om det er forholdsmessig å nekte innsyn. Ved denne vurderingen vektlegges de samme momentene som i andre saker om ytringsfrihet, særlig graden av allmenn interesse og eventuelle personvernimplikasjoner for personer informasjonen gjelder.

Innsamling av informasjon om borgere for etterretningsformål eller kriminalitetsbekjempelse reiser særlige spørsmål om både ytringsfrihet og personvern.

Ny lov om Etterretningstjenesten ble vedtatt i januar 2020. Den inneholder blant annet regler om såkalt tilrettelagt innhenting. På bakgrunn av dommene fra EMD og to dommer fra EU-domstolen avsagt i 2020 er bestemmelsene om det foreslåtte norske systemet for bulkinnsamling ennå ikke trådt i kraft.

Ny teknologi får stadig større betydning for ytringsfriheten og personvernet. Menneskerettighetene kan utfordres når ny teknologi tas i bruk av myndighetene, for eksempel ved bruk av kunstig intelligens.

Gjennom sosiale medieplattformer legges det til rette for at langt flere enn tidligere kan benytte seg av sin ytrings- og informasjonsfrihet. Samtidig finnes det også eksempler på at slike plattformer har bidratt til spredning av desinformasjon og hatefulle ytringer og til skjult politisk påvirkning.

I 2021 var det en omfattende debatt om hvorvidt det burde innføres et straffebelagt forbud mot såkalt konverteringsterapi.

Offentlig debatt om smitteverntiltak og religionsfrihet i 2021 har særlig dreid seg om forsamlingsfriheten. Regler om antallsbegrensning under arrangementer og sammenkomster har tidvis medført at svært få mennesker har kunnet delta under religiøse seremonier.

DISKRIMINERING

I 2021 ble lovgivningen endret for å forbedre diskrimineringsvernet på bakgrunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Diskriminering er usaklig forskjellsbehandling og kan forekomme på alle livsområder. De generelle menneskerettighetskonvensjonene forbyr diskriminering på grunnlag av blant annet etnisk opprinnelse, hudfarge, kjønn, religion, politisk oppfatning og andre grunnlag. Flere andre menneskerettighetskonvensjoner retter seg mot diskriminering på særlige områder, som FNs rasediskrimineringskonvensjon og CRPD.

Diskrimineringsnemnda behandlet 429 klagesaker i 2021. I 45 saker ble det konstatert brudd på diskrimineringsregelverket, og i 92 saker ble det ikke konstatert brudd. 312 saker ble henlagt, avvist eller avsluttet uten avgjørelse. Sakene der nemnda kom til at det forelå brudd på diskrimineringsregelverket, gjaldt blant annet diskriminerende smitteverntiltak, graviditetsdiskriminering i arbeidslivet, diskriminering på grunn av etnisitet ved stansing i politikontroll samt flere saker om funksjonsnedsettelse. Nemnda kom også med sin første avgjørelse der den fant brudd på forbudet mot seksuell trakassering.

Personer med funksjonsnedsettelser utgjør Norges største minoritet. En betydelig del av denne gruppen opplever diskriminering og trakassering og møter barrierer som hindrer full deltagelse i samfunnet.

URFOLK

Urfolk har et særlig vern under menneskerettighetene. Samene har status som urfolk i Norge. Dette innebærer blant annet særlige plikter for staten til å sikre samenes rettigheter til naturressursutnyttelse, deres mulighet til å bevare og utvikle sitt språk, kultur og samfunnsniv samt deres rett til å bli konsultert i relevante saker.

Urfolks rett til tradisjonell næringsvirksomhet fikk gjennomslag da Høyesterett slo fast at utbygging av vindkraftverk på Fosen krenket artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). Fosendommen, der Høyesterett kom til at utbygging av vindkraft på Fosen krenker samenes rett til å utøve sin kultur, omtales nærmere i årsmeldingen. NIM mener at Fosen-saken synliggjør behovet for en mer presis offentlig regulering av når terskelen for vesentlig negative virkninger for kulturutøvelsen er overskredet.

Regjeringen fremmet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, med et eget tiltakskapittel rettet mot vold i samiske samfunn, og samers konsultasjonsrett ble lovfestet.

Stortinget lovfestet i 2021 konsultasjonsretten og konsultasjonsplikten i sameloven. Lovfestingen kom etter en lang prosess, som startet med Samerettsutvalgets forslag i 2007. Konsultasjonsretten gjelder i saker som kan få direkte betydning for samiske interesser. Rett til konsultasjoner er mer enn bare en rett til å bli hørt. Konsultasjoner skal gjennomføres i god tro fra begge sider, i former som er tilpasset forholdene, og med målsetting om å oppnå enighet om eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene.

NASJONALE MINORITETER

Nasjonale minoriteter har et særlig vern under menneskerettighetene. Norge har fem nasjonale minoriteter: jøder, kvener/ norskfinner, rom, tater/romani og

skogfinner. Dette innebærer blant annet særlige plikter for staten for å sikre deres diskrimineringsvern og deres mulighet til å bevare og utvikle sitt språk og sin kultur.

Stortinget ba i 2021 om innspill til regjeringens stortingsmelding om nasjonale minoriteter i Norge fra 2020. NIM anbefalte blant annet at det ble iverksatt tiltak for å sikre at nasjonale minoriteters rettigheter blir fulgt opp av barnevernet. Videre etterlyste NIM spesifikke tiltak for å styrke sysselsettingen og påpekte mangelen på lærlingordninger og på tiltak for å legge bedre til rette for norske romer samt tater/romanifolket på arbeidsmarkedet.

Regjeringen la fram en videreføring av handlingsplanen mot antisemittisme fra 2016. Handlingsplanen tar sikte på å fremme inkludering og motvirke diskriminering og hatefulle ytringer mot jøder i Norge og inneholder flere tiltak. Blant annet lanserte handlingsplanen et nasjonalt kompetansemiljø innen hatkriminalitet som skal være til støtte for alle politidistrikter. Dette ble etablert i oktober. Videre forplikter handlingsplanen myndighetene til å slutføre forskningsprogrammet om antisemittisme og jødisk liv i Norge i dag som ble påbegynt under den forrige handlingsplanen.

KLIMA OG MENNESKERETTIGHETER

Den globale gjennomsnittstemperaturen fortsatte å øke og var i 2021 på 1,1 grader over nivået i førindustriell tid. En rekke menneskeliv gikk tapt i uvanlige ekstremværhendelser. Samtidig fortsatte den nasjonale og internasjonale rettsutviklingen om klima og menneskerettigheter i stor fart.

Grunnloven § 112 bestemmer at enhver har rett til et sunt miljø, og at staten skal iverksette tiltak som sikrer dette. I tillegg har staten en menneskerettslig plikt til å beskytte retten til liv, helse og fysisk integritet mot klima- og miljøtrusler i samsvar med Grunnloven, EMK, FNs barnekonvensjon og en rekke andre konvensjoner.

I årsmeldingen omtales nye klimasaker for nasjonale domstoler og EMD.

VOLD OG OVERGREP

I august 2021 lanserte Solberg-regjeringen sin handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Partnerdrapsutvalgets utredning, som inneholdt en rekke forslag til hvordan man bedre kan beskytte mot partnerdrap, ble sendt på høring. Regjeringen la fram forslag til ny lov om voldsoffererstatning. Istanbulkonvensjonens overvåkningsorgan (GREVIO) kom på besøk til Norge.

Vold og overgrep i nære relasjoner er fortsatt et stort problem i Norge. Mange tusen mennesker i Norge utsettes for vold i forskjellige former, og tallene holder seg stabile. Nesten en tredjedel av befolkningen (22 pst. av kvinnene og 44 pst. av mennene) oppgir at de har vært utsatt for vold i voksen alder. Dette er et menneskeret-

tighetsspørsmål fordi staten har en menneskerettslig plikt til å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep mellom privatpersoner.

Årsmeldingen redegjør nærmere for gjennomførte tiltak på området.

NÆRINGS LIV OG MENNESKERETTIGHETER

Saken om vindkraftutbygging i reinbeiteområder på Fosen anskueliggjør selskapers menneskerettighetsansvar.

Menneskerettighetene forplikter i utgangspunktet stater og ikke selskaper. Men også private aktører som selskaper kan bidra både til å sikre og til å bryte menneskerettighetene. FNs veiledende prinsipper om næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper gir føringer for hvordan selskaper kan ta sitt ansvar for at menneskerettigheter respekteres.

Stortinget vedtok i juni 2021 ny lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven). Den trer i kraft 1. juli 2022. Loven innebærer at større virksomheter vil pålegges å arbeide aktivt for å avdekke og håndtere negativ påvirkning på menneskerettigheter og arbeidsforhold. Loven er en menneskerettslig nyvinning som flytter Norge opp i toppsjiktet internasjonalt når det gjelder nasjonalrettslig regulering av næringslivets menneskerettighetsansvar. Plikten gjelder både påvirkning gjennom egen virksomhet og påvirkning som er direkte knyttet til virksomheten gjennom leverandørkjeder eller forretningspartnere, både i og utenfor Norge.

Etter loven plikter virksomhetene å foreta aktsomhetsvurderinger og iverksette egnede tiltak for å stanse, forebygge eller begrense menneskerettighetskrenkelsener i eller i tilknytning til virksomheten. Eksempler på dette er å stille krav til forretningsforbindelser og underleverandører. Virksomhetene skal også redegjøre offentlig for sine aktsomhetsvurderinger og skal kunne besvare spørsmål om hvordan virksomhetene håndterer faktiske og potensielle negative menneskerettslige konsekvenser. Forbrukertilsynet skal føre tilsyn med loven, herunder bidra med veiledning, og kan også nedlegge forbud, gi påbud, ilegge tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr.

1.3 NIM anbefaler

Hvert år setter NIM søkelyset på noen utvalgte temaer og problemstillinger som løftes fram som anbefalinger i årsmeldingen.

NIM arbeider med mange menneskerettighets-spørsmål og kommer med konkrete anbefalinger til ansvarlige myndigheter i ulike sammenhenger på grunnlag av grundige utredninger. Anbefalingene som pre-

senteres i årsmeldingen, viser et utvalg av problemstillinger som reiser viktige menneskerettighetsspørsmål, og som NIM mener Stortinget bør være særlig oppmerksom på.

NIMs mandat er å «fremme og beskytte» menneskerettighetene i tråd med Grunnloven og de menneskerettighetskonvensjonene som Norge er bundet av. Dette legger rammer for hvilke typer anbefalinger NIM fremmer. Noen ganger forutsetter menneskerettighetsforpliktelsene konkrete tiltak fra statene. Ofte etablerer forpliktelsene mer overordnede målsettinger basert på sammensatte helhetsvurderinger, som ikke krever spesifikke tiltak eller bestemte politiske løsninger. Grunnen er at menneskerettighetskonvensjonene forplikter mange ulike stater som har innrettet sine nasjonale systemer på ulike måter. Der menneskerettighetene ikke krever en bestemt løsning, er NIM tilbakeholden med å komme med anbefalinger om helt konkrete tiltak.

NIMs anbefalinger er derfor av noe ulik karakter. Noen av dem forutsetter en bestemt løsning, mens andre gir uttrykk for mer overordnede målsettinger.

ANBEFALINGER FOR 2021

NIMs anbefalinger for 2021 knytter seg til fem ulike temaområder:

- soningsdyktighet, isolasjon og tvangsbruk i fengsel
- klima og menneskerettigheter
- enslige mindreårige asylsøkeres omsorgstilbud
- urfolks vern mot naturinngrep
- menneskerettigheter og nye teknologier

SONINGSDYKTIGHET, ISOLASJON OG TVANGSBRUK I FENGSEL

NIM anbefaler:

Stortinget bør be regjeringen om å

- utrede om terskelen for soningsdyktighet i tilstrekkelig grad sikrer at den innsatte vil kunne håndtere soning, og om rettssikkerhetsgarantiene for å vurdere soningsdyktighet før og underveis i soningen er tilstrekkelige
- komme tilbake til Stortinget med en tidsplan for gjennomgangen av regelverket om utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvang i fengsel samt lovhjemmel for helsepersonells oppfølging av isolerte innsatte

Begrunnelse

Sivilombudet har dokumentert alvorlige utfordringer knyttet til det store omfanget av isolasjon i fengsel. Det angis tre hovedårsaker til slik isolasjon: manglende fellesskap, begrenset aktivitetstilbud og uegnede lokaler. Utelukkelse fører til flere psykiske problemer, som fører til mer isolasjon og tvangsbruk, som igjen medfører større risiko for menneskerettighetsbrudd.

Senter for omsorgsforskning gjennomførte i 2021, på oppdrag fra Kriminalomsorgsdirektoratet, utredningen Kartlegging av helse- og omsorgsbehov blant innsatte i fengsel. Et sentralt funn i utredningen er at mange innsatte i norske fengsler har et større behov for helsehjelp enn det fengselshelsetjenesten og kriminalomsorgen kan tilby. I utredningen pekes det på at prinsipielle spørsmål om soningsdyktighet bør utredes videre.

NIM mener det er nødvendig å undersøke om det prosessuelle regelverket og rutinene knyttet til oppfølging i fengslene er betryggende med henblikk på å fange opp manglende soningsdyktighet. Videre er det grunn til å undersøke om terskelen for soningsudyktighet er for høy sett opp mot det som er helsemessig forsvarlig. Dette henger sammen med hvilke muligheter kriminalomsorgen har til å tilrettelegge soningen, og hvilken helsehjelp helsetjenesten kan gi.

Myndighetene har iverksatt eller besluttet en rekke tiltak for å avbøte problemene med isolasjon i fengsel. Blant annet varslet Solbergregjeringen i Kriminalomsorgsmeldingen at det i 2021 etableres et nasjonalt ressursteam ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, og det er etablert aktivitetsteam ved flere enheter. Regjeringen varslet også om at det ville bli nedsatt et offentlig utvalg for å utrede ulike modeller for samhandling mellom kriminalomsorgen og helse- og omsorgstjenesten om oppfølging av innsatte med helsemessige forhold. Helse- og omsorgsdepartementet vurderer Sivilombudets anbefaling om lovhjemmel for helsepersonells oppfølging av isolerte innsatte. Justis- og beredskapsdepartementet gjennomgår også regelverket om utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvang i fengsel.

NIM mener det haster å få på plass et regelverk som sikrer en betryggende oppfyllelse av menneskerettslige krav. Som påpekt i tidligere årsmeldinger er det etter NIMs syn nødvendig med en tydeligere og mer konkret regulering av innsattes rett til å tilbringe tid i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter. Det vil kunne medføre at det blir forutsigbart når det er nødvendig å treffe et vedtak om utelukkelse etter straffegjennomføringsloven. Slike vedtak vil ledsages av tilhørende rettsikkerhetsgarantier, herunder begrunnelse og klageadgang. Dette er uklart i dag, og isolasjon skjer i stor grad uten at det er fattet begrunnede vedtak. I gjennomgangen av regelverket bør disse spørsmålene vurderes inngående.

KLIMA OG MENNESKERETTIGHETER

NIM anbefaler:

Stortinget bør be regjeringen om å utrede endring av klimaloven for å lovfeste 1,5-gradersmålet og forplikte til spesifiserte årlige utslippskutt fram til nullutslipp innenfor et nasjonalt karbonbudsjett.

Begrunnelse

NIM mener denne endringen av klimaloven er nødvendig for å ivareta yngre og fremtidige generasjoner rett til et levelig klima etter Grunnloven, rett til liv og fysisk integritet etter EMK og beskytte dem mot en uforholdsmessig fremtidig kuttbyrde til fortrenghet for deres øvrige menneskerettigheter.

Klimaendringene er ifølge FN en av de største truslene mot menneskerettighetene. Høyesterett anser det ikke tvilsomt at klimaendringer vil kunne føre til tap av menneskeliv i Norge. Ifølge FNs klimapanel må oppvarmingen begrenses til 1,5 C for å avverge de farligste klimaendringene og unngå irreversible vippepunkter som kan trigge selvforsterkende oppvarming utenfor menneskelig kontroll. For å nå 1,5-gradersmålet må klimagassutslippene kuttes raskt og vedvarende.

Staten har plikt til å kutte utslipp etter Grunnloven § 112 for å ivareta retten til et miljø som sikrer helsen for nålevende og fremtidige generasjoner. Også EMK artikkel 2 og 8 innebærer forpliktelser til å kutte utslipp for å sikre retten til liv og fysisk integritet.

NIM mener det er en risiko for at staten ikke ivaretar disse sikringspliktene i dag. Nasjonale utslipp av klimagasser har knapt gått ned siden 1990, og da kun i senere år. Samtidig har norske CO₂-utslipp økt med 17 pst. siden 1990, og eksporten av olje og gass har økt betydelig. Klimaloven slik den lyder i dag, gir heller ingen beskyttelse mot ytterligere forskyvninger av kuttbyrden. Det er blant annet fordi klimalovens mål om 50–55 pst. utslippskutt innen 2030 og mål om at Norge skal bli et «lavutslippssamfunn», ikke spesifiserer de årlige utslippskuttene som er nødvendig for å nå «netto null» innenfor et nasjonalt begrenset karbonbudsjett. Klimaloven begrenser dermed ikke de kumulative utslippene som kan finne sted i mellomtiden, og åpner i stedet for å uttømme et begrenset nasjonalt karbonbudsjett til skade for klimaet og til fortrenghet for fremtidige generasjoner rettigheter.

Den tyske klimaloven, som langt på vei svarte til den norske, ble i 2021 på dette grunnlag kjent delvis grunnlovsstridig av den føderale forfatningsdomstolen i Tyskland. Fraværet av spesifiserte årlige utslippskutt fram til nullutslipp åpnet for å påføre yngre og fremtidige generasjoner en uforholdsmessig kuttbyrde på bekostning av deres fremtidige rettigheter. Den tyske forfatningsdomstolen viste til at plikten til å kutte utslipp vil måtte veie stadig tyngre dess mer prekær klimakrisen blir, og rettfærdiggjøre inngrep i fremtidige rettigheter. Ettersom slike fremtidige inngrep vil være en forutbestemt konsekvens av et overforbruk av karbonbudsjettet i dag, pliktet staten å beskytte yngre og fremtidige generasjoner mot en slik skjevfordeling av kuttbyrden gjennom å spesifisere de årlige utslippskuttene som vil være nødvendig for å nå nullutslipp, allerede nå. Etter

NIMs syn gjør tilsvarende betraktninger seg gjeldende etter norsk rett.

ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERES

OMSORGSTILBUD

NIM anbefaler:

Stortinget bør be regjeringen om å utarbeide et lovforslag om å sikre enslige mindreårige asylsøkere over 15 år et omsorgstilbud som både kvalitativt og rettmessig er likeverdig med det tilbudet som gis til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og øvrige barn som det offentlige har omsorgen for.

Begrunnelse

Enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år faller, i motsetning til andre barn under offentlig omsorg, ikke inn under lov om barneverntjenester. Sammenliknet med andre barn får de vesentlig mindre oppfølging og omsorg. Også når det gjelder formelle rettigheter, stiller disse barna svakere.

Enslige mindreårige asylsøkere er barn som kommer til Norge uten omsorgspersoner. Det statlige barnevernet har siden 2008 hatt ansvaret for enslige mindreårige asylsøkerbarn under 15 år, mens utlendingsforvaltningen har hatt ansvar for omsorgen for dem som er mellom 15 og 18 år. Lenge var det planer om at barnevernet på sikt også skulle overta ansvaret for dem mellom 15 og 18 år. Stortinget vedtok imidlertid i 2021 å lovfeste at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år fortsatt skal ligge til utlendingsforvaltningen. I forarbeidene til lovendringen uttalte departementet: «Departementet bestrider ikke at enslige mindreårige over 15 år får en mer begrenset oppfølging og omsorg enn både enslige mindreårige som bor i omsorgssentre og øvrige barn som oppholder seg i barnevernsinstitusjoner.»

NIM har over tid fulgt situasjonen til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i Norge. I 2016 utga NIM en rapport om omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere, som konkluderte med at forskjellene mellom omsorgstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år og øvrige barn ikke kan rettfærdiggjøres og dermed utgjør diskriminering i strid med barnekonvensjonen. Dette underbygges også av forskning som viser at forholdene på mottakene har vært krittverdige.

Lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i utlendingsloven innebærer en videreføring av forskjellsbehandlingen som utgjør et brudd på Norges menneskerettslige forpliktelser. NIM mener at den enkleste måten å sikre et likeverdig omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere over 15 år på er å overføre ansvaret til barnevernet, slik barnevernloven åpner for. Alternativt må nivået på

omsorgen disse barna får, både kvalitativt og rettighetsmessig oppjusteres, slik at tilbudene blir likeverdige. Den nærmere innretningen av omsorgstilbudet må være faglig forankret. I vurderingen av hvordan omsorgsansvaret skal innrettes, herunder lov- og forskriftsfestes, må hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn, på lik linje som for alle andre barn som barnevernet har omsorg for.

URFOLKS VERN MOT NATURINNGREP

NIM anbefaler:

Stortinget bør be regjeringen om å

- tydeliggjøre, gjennom lovgivning eller andre reguleringer, de relevante vurderingstemaene etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 for å bidra til gode menneskerettslige vurderinger i forvaltningen
- vurdere om man bør tillate utbygging i reinbeiteområder før gyldigheten av en tillatelse er rettslig avklart

Begrunnelse

Flere inngrepssaker i samiske bruksområder de senere årene, avgjort både i forvaltningen og i domstolene, har vist at terskelen for krenkelse av SP artikkel 27 om urfolks rettigheter er uklar. Dagens system medfører dårlig forutsigbarhet både for rettighetshavere og utbyggere.

I Fosen-saken (om vindkraftutbygging i et reinbeitedistrikt) avklarte Høyesterett flere spørsmål om innholdet i denne bestemmelsen. Saken viser med all mulig tydelighet at det er behov for en styrket gjennomføring av dette sentrale menneskerettighetsvernet.

SP artikkel 27 handler om urfolks og andre minoriteters rett til å sikre og videreutvikle sin kultur. Bestemmelsen er inkorporert i menneskerettsloven og gjelder direkte som norsk lov, med forrang foran andre lover ved motstrid. Ordlyden i SP artikkel 27 er imidlertid veldig kort og generell, og det finnes ikke lover som nærmere sier hvordan myndighetene skal gå fram for å vurdere innholdet i bestemmelsen. Fosen-dommen viser at terskelen for krenkelse av SP artikkel 27 er nokså høy og skal vurderes ut fra om et tiltak vil gi «vesentlig negativ innvirkning» på mulighetene til fortsatt næringsutøvelse. Denne vurderingen er komplisert. Særlig viktige momenter er at den samlede effekten av tidligere og planlagte tiltak kan føre til at man kommer over terskelen for krenkelse av SP artikkel 27, mens såkalte avbøtende tiltak for å dempe de negative effektene kan gjøre at SP artikkel 27 likevel ikke krenkes. I Fosen-saken hadde departementet også foretatt en interesseavveining mellom samfunnets interesser og urfolkets behov for vern, men Høyesterett snevret inn mulighetene for slike interesseavveininger betydelig.

NIM mener det vil være en fordel å tydeliggjøre terskelen og vurderingstemaene som inngår i den samlede vurderingen av om et inngrep nærmer seg grensen for krenkelse. Dette kan gjøres i lov eller gjennom andre reguleringer. For rettsanvendere ville en mer detaljert anvisning på vurderingstemaer og vekting gitt bedre veiledning og dermed også sikret bedre menneskerettslig etterlevelse. For både rettighetshavere og tiltakshavere ville dette gitt større grad av forutsigbarhet.

Forhåndstiltredelse, eller tillatelse til å starte utbygging før en konsesjons gyldighet er endelig avgjort, er vanlig praksis i utbyggingssaker. Dette gjelder også i reindriftsområder, der utbygginger kan komme i konflikt med SP artikkel 27. Fosen-dommen viser at praksisen med å tillate utbygging i reindriftsområder før gyldigheten av konsesjonen er rettskraftig avgjort, er problematisk. Denne praksisen bør utredes nærmere.

MENNESKERETTIGHETER OG NYE TEKNOLOGIER

NIM anbefaler:

Stortinget bør be regjeringen om at lovforslag som innebærer økt bruk av informasjonsteknologi, følges av grundige konsekvensanalyser som vektlegger menneskerettighetene, særlig retten til privatliv, ikke-diskriminering og ytringsfrihet.

Begrunnelse

Utviklingen innenfor informasjonsteknologi innebærer en omveltning som tegner til å bli en av de raskeste og mest dramatiske samfunnsendringene i mennesketens historie. Den får store konsekvenser for menneskerettighetene.

Myndighetenes digitale informasjonsinnhenting om borgerne tiltar, og nye teknologier som kunstig intelligens og maskinlæring gir uante muligheter til å forbedre måten menneskerettighetene sikres på. Utviklingen rommer alt fra bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, utvidet grensekontroll og økt etterretning til revolusjonerende nye måter for å innhente og sammenstille informasjon om brukerne innenfor helse- og velferdstjenestene. Denne teknologitvillingen kan både styrke og svekke menneskerettighetene. I informasjons-samfunnet er for eksempel retten til privatliv i ferd med å bli en grunnforutsetning for oppfyllelsen av andre menneskerettigheter, på linje med retten til ytringsfrihet og ikke-diskriminering.

Teknologien endrer og forskyver makten i samfunnet og stiller store krav til hvordan vi som samfunn sikrer at nye teknologier blir mer til nytte enn til skade for menneskerettighetene. Særlig retten til privatliv, retten til ikke-diskriminering og ytringsfrihet er avgjørende for å balansere forholdet mellom individet og statsmakten i den nye teknologiske virkeligheten. Disse rettig-

hetene må sikres på tilfredsstillende måter når ny informasjonsteknologi tas i bruk.

Når regjeringen foreslår lover og andre reguleringer som direkte eller indirekte omhandler ny informasjonsteknologi, bør derfor konsekvensene for menneskerettslige diskrimineringsregler, retten til privatliv samt yttrings- og informasjonsfriheten kartlegges og drøftes.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Lubna Boby Jaffery og Birte Usland, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Sara Bell, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til Dokument 6 (2021–2022) Melding for året 2021 fra Norges institusjon for menneskerettigheter.

Rapporten konkluderer med fem anbefalinger på følgende områder: soningsdyktighet, isolasjon og tvangsbruk i fengsel, klima og menneskerettigheter, enslige mindreårige asylsøkeres omsorgstilbud, urfolks vern mot naturinngrep og menneskerettigheter og nye teknologier. Rapporten har anbefalinger til oppfølging på alle områdene.

Komiteen viser til at rapporten omtaler spesifikke forhold, som koronahåndteringen. Spesielt de mest alvorlig inngripende tiltak og barn som fikk redusert sine rettigheter til skolegang og beskyttelse fra vold og overgrep på grunn av tiltakene. Isolasjon, visitasjoner i fengsler og arrest og forholdene til psykisk syke innsatte har vært tema i samtlige årsmeldinger fra NIM. Trandum interneringsinternat er også i år omtalt. I 2021 ble 10 saker om norsk barnevern avgjort i EMD, hvorav Norge ble dømt i seks. Totalt har EMD avsagt 65 dommer mot Norge og Norge er dømt i 43 av disse. Samtidig er det avdekket at politiet har utført en rekke oppdrag på vegne av barnevernet som involverte bruk av inngripende maktmidler mot barn.

Komiteen viser til at i årets melding er klimatiltak for første gang vurdert ut fra menneskerettslige forhold, som retten til liv og fysisk integritet og beskyttelse fra en framtidig uforholdsmessig kuttbyrde som kan fortrenge øvrige menneskerettigheter til framtidige generasjoner. Komiteen registrerer at NIM anbefaler å lovfeste 1,5-gradersmålet og forplikte seg til spesifiserte årlige utslippskutt fram til nullutslipp innenfor et nasjonalt karbonbudsjett.

Komiteen viser til at Høyesterett i 2021 tok stilling til menneskerettighetsspørsmål i 27 saker. Dette utgjør om lag 29 pst. av avgjørelsene. Av disse var 14 sivile saker og 13 var straffesaker. Deriblant rettslige spørsmål

i tilknytning til NAV-saken, der flere personer var blitt feilaktig ilagt straff etter domfellelse for trygdesvindler på grunn av svikt i norske myndigheters gjennomføring og anvendelse av EU/EØS-regler. Retten konkluderte med at Nav i mange år feilaktig praktiserte et krav til opphold i Norge for å få rett på arbeidsavklaringspenger, noe som er i strid med EØS-avtalen. Andre saker omhandlet asyl- og flyktningsforhold, yttringsfrihet og personvern, samt Fosen-dommen om urfolks rett til kulturutøvelse.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at NIM anbefaler Stortinget å be regjeringen om å 1) tydeliggjøre, gjennom lovgivning eller andre reguleringer, de relevante vurderingstemaene etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, for å bidra til gode menneskerettslige vurderinger i forvaltningen, og 2) vurdere om man bør tillate utbygging i reinbeiteområder før gyldigheten av en tillatelse er rettslig avklart (såkalt forhåndstiltredelse).

Komiteen erkjenner at Norge har forbedringspotensial når det gjelder å sørge for at forvaltningen innfrir statens menneskerettslige forpliktelser. Det er spesielt verdt å merke seg de områder der NIM gjennomgående og over år har pekt på brudd. På flere områder har staten satt i gang tiltak for å følge opp anbefalingene. NIM bringer i år inn klimatiltak i sine vurderinger og mener det er en risiko for at staten ikke ivaretar sikringspliktene i dag. Komiteen merker seg NIMs anbefaling om å rette et anmodningsvedtak til regjeringen om klima.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener at konsekvensen av NIMs forslag på klimafeltet vil være at utviklingen av klimapolitikken flyttes fra folkevalgte organer til domstolene. Forslaget fremmes på tross av Høyesteretts svært tydelige dom i det såkalte klimasøksmålet, hvor NIM engasjerte seg på den tapende parts side. Det foreslåtte lovfestede klimamålet vil, med sine vide tolkningsmuligheter, legge veien åpen for nye rettsprosesser hvor hensikten vil være å overprøve viljen til det flertallet velgerne har valgt inn på Stortinget. Disse medlemmer vil derfor ikke følge opp NIMs forslag om ytterligere rettsliggjøring av klimapolitikken.

Et bredt flertall mener det er svært viktig at klimamålene nås, slik at farlige klimaendringer i størst mulig grad kan unngås. Norges klimamål er blant de strengeste i verden. Årlig brukes det betydelige beløp over offentlige budsjetter for å nå målene. I tillegg foreligger det omfattende regulering og bruk av skatte- og avgiftssystemet. Stortinget har behandlet en plan for ytterligere forsterkning av virkemidlene i tråd med målene på tidspunktet for fremleggelsen, og regjeringen har varslet at en oppdatert plan er under utarbeidelse. Norge

har også, med Stortingets samtykke, forpliktet seg internasjonalt til betydelige utslippsreduksjoner, felles gjennomføring med andre land samt årlige klimabudsjetter. Det kan følgelig slås entydig fast at Grunnlovens krav til klimapolitikken, slik stortingsflertallet klart har uttrykt det, er oppfylt med trygg margin. Den nærmere innretningen av klimapolitikken må Stortinget ta stilling til gjennom behandlingen av statsbudsjettet og ulike saker som kommer til behandling.

Virkemidlene som allerede er tatt i bruk både nasjonalt og internasjonalt, særlig i Europa, er omfattende og komplekse. Den faktiske utviklingen av utslipp påvirkes også både av internasjonal teknologiutvikling og den globale økonomiske utviklingen. Klimapolitikken kjennetegnes ved at kryssende samfunnsinteresser på en lang rekke områder må veies mot hverandre. Nettopp derfor er det helt fundamentalt at klimapolitikken, som nødvendigvis vil påvirke folks hverdag, utvikles i folkevalgte organer som står til ansvar for velgerne i frie, demokratiske valg.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, viser til at som rådgivende organ står NIM fritt til å gi uttrykk for sine synspunkter, men flertallet mener at NIM i denne saken har lagt til grunn en forståelse med tilhørende anbefaling som savner demokratisk oppslutning og er uten dekning i norsk rettstradisjon. Flertallet vil derfor understreke at de er uenige med NIMs begrunnelse og konklusjon. En konklusjon som heller ikke er i tråd med Høyesteretts avgjørelse. Flertallet viser til NIM-lovens formålsparagraf om at Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser videre til den juridiske betenkningen fra Eivind Smith, datert 16. mai 2022, som går i rette med NIMs tolkning av Grunnloven § 112 og deres anvendelse av «klimadommen» fra Høyesterett. Betenkningen ligger vedlagt denne innstillingen. Betenkningen gir en grundig tolkning av § 112 – også i lys av den nye dommen – og legger an en forståelse av bestemmelsen som disse medlemmer oppfatter er i tråd med Høyesteretts dom. Sentralt i betenkningen står premisset om at petroleumspolitikken, med sine klimapolitiske avveininger, tilligger Stortinget å avgjøre, og er svært lite egnet for domstolsprøving av hver enkelt sak (f.eks. nye PUD-er). Plikten etter § 112 retter seg mot statens samlede politikk, ikke mot hvert enkelt tiltak. Hvordan den samlede pakken av tiltak skal settes sammen, beror langt på vei på «politiske avveiningar

og breiare prioriteringar» (HR-2020-2472-P avsnitt 141) (betenkningens side 12). Det ikke er holdbart å utlede detaljerte normer for klimatiltak basert på ordlyden i § 112 eller ved å innfortolke regler fra sekundærretten (lover, forskrifter) i § 112, slik NIM tilsynelatende gjør. At petroleumslvgivningen for eksempel oppstiller krav om konsekvensutredning, er ikke i seg selv et grunnlag for å også innfortolke dette som et formkrav etter Grunnloven § 112. På samme måte er det svært tvilsomt om 1,5-gradersmålet nå kan innlemmes i fortolkningen av Grunnloven § 112, fordi dette målet ellers nyter bred politisk oppslutning og innlemmes i sekundærretten. Utredningen påpeker også svakheter ved NIMs syn på betydningen av eksporterte forbrenningsutslipp (betenkningens side 4 og 4 samt 11) – en forståelse som neppe kan være i tråd med premissene i «klimadommen». Disse medlemmer slutter seg i det vesentlige til Smiths argumenter og konklusjoner.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt mener at å lovfeste 1,5-gradersmålet og å forplikte Norge til spesifiserte årlige utslippskutt fram til nullutslipp innenfor et nasjonalt karbonbudsjett, kan gjøres uten at det fører til rettsliggjøring av politikken. Disse medlemmer mener at det er naturlig at myndighetene forpliktet til å føre en politikk som hindrer de farligste klimaendringene. Dagens klimalov gir få forpliktelser år for år.

Disse medlemmer viser til at norske klimagassutslipp har stått på nær stedet hvil, i strid med de politiske målsettinger som er uttrykt av et flertall på Stortinget. Det taler for strengere regler for rapportering og måling av politikkenes konsekvenser, også fra år til år.

Disse medlemmer mener at regjeringen bør utrede NIMs foreslåtte endringer i klimaloven, men med mål om at det fortsatt ivaretar det politiske handlingsrommet for hvordan målene nås.

Komiteen vil takke NIM for deres arbeid med å fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om å følge opp NIMs anbefalinger og utrede om terskelen for soningsdyktighet i tilstrekkelig grad sikrer at den innsatte vil kunne håndtere soning, og om rettssikkerhetsgarantiene for å vurdere soningsdyktighet før og underveis i soningen er tilstrekkelige, og komme tilbake til Stortinget med en tidsplan for gjennomgangen av regelverket om utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvang i fengsel samt lov hjemmel for helsepersonells oppfølging av isolerte innsatte.»

«Stortinget ber regjeringen om å utarbeide et lovfor-
 slag om å sikre enslige mindreårige asylsøkere over
 15 år et omsorgstilbud som både kvalitativt og rettig-
 hetsmessig er likeverdig med det tilbudet som gis til
 enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og øvrige
 barn som det offentlige har omsorgen for.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk
 Venstreparti og Rødt fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om å utrede endring av
 klimaloven for å lovfeste 1,5- gradersmålet og forplikte
 til spesifiserte årlige utslippskutt fram til nullutslipp
 innenfor et nasjonalt karbonbudsjett.»

«Stortinget ber regjeringen tydeliggjøre, gjennom
 lovgivning eller andre reguleringer, de relevante vur-
 deringstemaene etter FNs konvensjon om sivile og poli-
 tiske rettigheter (SP) artikkel 27 for å bidra til gode
 menneskerettslige vurderinger i forvaltningen, og vur-
 dere om man bør tillate utbygging i reinbeiteområder
 før gyldigheten av en tillatelse er rettslig avklart.»

«Stortinget ber regjeringen om at lovfor-
 slag som innebærer økt bruk av informasjonsteknologi, følges av
 grundige konsekvensanalyser som vektlegger mennes-
 kerettighetene, særlig retten til privatliv, ikke-diskrimi-
 nering og ytringsfrihet.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen om å følge opp NIMs an-
 befalinger og utrede om terskelen for soningsdyktighet
 i tilstrekkelig grad sikrer at den innsatte vil kunne hånd-
 tere soning, og om rettssikkerhetsgarantiene for å vur-
 dere soningsdyktighet før og underveis i soningen er til-
 strekkelige, og komme tilbake til Stortinget med en tids-
 plan for gjennomgangen av regelverket om utelukkelse
 fra fellesskap og bruk av tvang i fengsel samt lovhjem-
 mel for helsepersonells oppfølging av isolerte innsatte.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen om å utarbeide et lovfor-
 slag om å sikre enslige mindreårige asylsøkere over 15 år
 et omsorgstilbud som både kvalitativt og rettighetsmes-
 sig er likeverdig med det tilbudet som gis til enslige
 mindreårige asylsøkere under 15 år og øvrige barn som
 det offentlige har omsorgen for.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen om å utrede endring av
 klimaloven for å lovfeste 1,5- gradersmålet og forplikte
 til spesifiserte årlige utslippskutt fram til nullutslipp
 innenfor et nasjonalt karbonbudsjett.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen tydeliggjøre, gjennom
 lovgivning eller andre reguleringer, de relevante vur-
 deringstemaene etter FNs konvensjon om sivile og poli-
 tiske rettigheter (SP) artikkel 27 for å bidra til gode men-
 neskerettslige vurderinger i forvaltningen, og vurdere
 om man bør tillate utbygging i reinbeiteområder
 før gyldigheten av en tillatelse er rettslig avklart.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen om at lovfor-
 slag som innebærer økt bruk av informasjonsteknologi, følges av
 grundige konsekvensanalyser som vektlegger mennes-
 kerettighetene, særlig retten til privatliv, ikke-diskrimi-
 nering og ytringsfrihet.

4. Komiteens tilråding

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

v e d t a k :

Dokument 6 (2021–2022) – Årsmelding for 2021 fra
 Norges institusjon for menneskerettigheter – vedlegges
 protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 24. mai 2022

Peter Frølich

leder

Birte Usland

ordfører

Gir grunnloven § 112 staten plikt til å nekte plan for utbygging og drift (PUD) av hensyn til klima og miljø?

Innledning

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter («NIM») avga 18. mars 2022 utredningen kalt «Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster» til Olje- og energidepartementet. Emneangivelsen angir at det er tale om et «innspill» om «i) når Grl. § 112 kan gi staten rett og plikt til å nekte plan for utbygging og drift (PUD) av hensyn til klima og miljø, og ii) kravene til utredning av forbrenningsutslipp på PUD-stadiet». Pressemeldingen presiserer at det er tale om en utredning om oppfølging av Høyesteretts dom av 2. desember 2020 i «klimasaken».¹

Utvinningstillatelse må bygge på en godkjent plan for utbygging og drift (PUD). At staten kan «nekte godkjenning av PUD, eller setja vilkår for godkjenninga» (HR-2020-2472-P avsnitt 219) selv om det er funnet drivverdige petroleumsforekomster, er bekreftet av Høyesterett. Uten hensyn til hvor sannsynlig det måtte være at denne kompetansen faktisk vil bli brukt til å stanse videreutviklingen av drivverdige forekomster, er det derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på de første delen av emneangivelsen fra NIM («om når Grl. § 112 kan gi staten rett [...] til å nekte plan for utbygging og drift (PUD) av hensyn til klima og miljø»).

Problemstillingen kan dermed begrenses til de to resterende delene av emneangivelsen:

- Hvilke krav må grunnloven § 112 antas å stille til *utredning* av forbrenningsutslipp på PUD-stadiet (del ii) i emneangivelsen fra NIM)?
- Gir grunnloven § 112 *plikt* til å nekte plan for utbygging og drift (PUD) av hensyn til klima og miljø (den resterende delen av del i) i emneangivelsen fra NIM)?

I denne betenkningen ser jeg utelukkende på slike spørsmål om forståelsen av grunnloven § 112 som har stått sentralt i den offentlige debatten som NIM-utredningen ga støtet til. Jeg går altså ikke inn på hvilke plikter vedrørende saksbehandling eller resultat som måtte følge av andre bestemmelser (petroleumsloven, naturmangfoldloven, menneskerettsloven jf. Den europeiske menneskerettskonvensjon, klimaloven, plan- eller prosjektdirektivet mv.).

Generelt om grunnloven § 112

¹ HR-2020-2472-P.

Grunnloven må tolkes med utgangspunkt i den ordlyden som Stortinget har vedtatt. Dette gjelder i særlig grad når det er tale om en ganske ny bestemmelse, slik som her: Den nåværende § 112 ble vedtatt i 1992 og justert (tredje ledd) i forbindelse med vedtagelsen av det nye grunnlovskapitlet om menneskerettigheter i 2014. Det stemmer med Høyesteretts syn slik det kommer til uttrykk i premissene til høyesterettsdommen i «klimasaken», der det heter at «Ordlyden er utgangspunktet» (HR-2020-2472-P avsnitt 28, jf. NIM-utredningen s. 7 m. note 28). Jeg har drøftet ordlyden inngående i en artikkel om «Miljøparagrafen – kritisk lest»,² som deler av denne betenkningen kan bygge videre på.

Som på andre rettsområder må man også legge tilbørlig vekt på andre argumentkilder enn ordlyden alene. Om sikt materiale kan jeg imidlertid i denne sammenheng nøye meg med å peke på at forarbeidene til § 112 er kortfattede og til dels selvmotsigende. Samtidig er deler av det som ellers har vært skrevet om hvordan bestemmelsen skal forstås, preget mer av et høyst forståelig miljøengasjement enn av «nærsynt» nøkternhet.

Som grunnlag for den videre diskusjonen kan det være nyttig å gjengi grunnloven § 112 slik den lyder i dag (bokmålsversjonen):

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Grunnloven § 112 om rettigheter

I 2014 ble grunnloven § 112 innpasset i grunnloven del E om «Menneskerettigheter». At dette likevel ikke gir noe vesentlig argument til tolkningen, skyldes blant annet at del E inneholder flere bestemmelser som det er bred enighet om at *ikke* gir egentlige rettigheter som kan håndheves med domstolenes hjelp. Dette gjelder f.eks. § 108 om plikten til å legge til rette for å sikre og utvikle samisk språk og kultur mv., og § 110 om at staten skal legge til rette for at alle kan skaffe seg et arbeid. Det er på det rene at den sistnevnte bestemmelsen (som stammer fra 1954) ikke gir noen subjektiv «rett» til å få arbeid.

Bestemmelsen bruker ordet «rett» på fire ulike steder, to steder som angivelse av en viss rett, to som henvisning til en slik rett. Ifølge ordlyden gir første setning i første ledd «rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares», mens andre ledd om rett til kunnskap. Innholdet av den rettigheten som angis i første ledd, vil potensielt være svært omfattende. En rett til kunnskap er derimot mindre konsekvensrik og

² Trykt i Ole Kristian Fauchald og Eivind Smith (red.), *Mellom jus og politikk – grunnloven § 112*, Fagbokforlaget 2019, s. 151-172.

dermed også langt bedre egnet til presisering og håndheving med juridiske metoder, i siste instans med domstolenes hjelp.

Bestemmelsen i § 112 tredje ledd om plikt for statens myndigheter, omfatter det som følger av begge de toregående leddene. Samtidig viser den ikke til de «rettigheter» som følger av ordlyden i første og andre ledd, men til de «grunnsetninger» som følger av de foregående leddene. Hvis dette ordvalget skal tillegges vekt, må det få betydning for forståelsen av de foregående leddene: I så fall er det i alle fall ikke primært tale om rettigheter som i siste instans kan håndheves med domstolenes hjelp, men om «grunnsetninger» (om bærekraft mv.) som i alle fall i første rekke skal ivaretas av statens myndigheter. – Som vi skal se i det følgende, må dette utgangspunktet likevel nyanseres.

Grunnloven § 112 om plikter for staten

På to steder angir ordlyden visse plikter for staten («skal»). Dette gjelder dels bestemmelsen i første ledd om plikt til å disponere naturens ressurser i et langsiktig perspektiv og under hensyn til etterslekten (bærekraft), dels gjelder det bestemmelsen i tredje ledd om plikten for statens myndigheter til å «iverksette tiltak som gjennomfører» de «grunnsetninger» som følger av de to foregående leddene.

At det i begge tilfeller er tale om pliktbestemmelser, ikke om rettigheter, påpekes også av Høyesterett (HR-2020-2472-P avsnitt 140). Dette står i og for seg ikke i veien for å tolke bestemmelsen om rett til et sunt miljø mv. i første ledd første setning (se ovenfor) i lys av bestemmelsen i andre setning om langsiktighet med særlig sikte på etterslekten. Men siden første setning i § 112 selv understreker betydningen av å «bevare» produksjonsevne og mangfold, er dette tolkningsspørsmålet uansett av begrenset betydning.

Heller ikke den plikt for staten til å «respektere eller sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov» som følger av grunnloven § 92, får selvstendig betydning i vår relasjon, slik NIM-utredningen gir inntrykk av (s. 2). Dette følger av at grunnloven § 112 selv bestemmer at «Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører» de «grunnsetninger» som følger av de to foregående leddene.

Grunnloven § 112 er utformet og vedtatt på nasjonalt initiativ. Bestemmelsene er altså ikke uttrykk for noe slikt ønske om å grunnlovfeste rettigheter som allerede fulgte av Den europeiske menneskerettskonvensjon (og dermed av menneskerettsloven av 1999) som preger de fleste av de «nye» rettighetene som ble vedtatt i 2014. Dermed er det heller ikke grunnlag for å si at mulige rettigheter etter § 112 samtidig gir staten en selvstendig plikt til å sikre de aktuelle rettighetene, slik som etter EMK.

Plikten for statens myndigheter som nøkkelement

Uavhengig av om bruken av ordet «grunnsetninger» i paragrafens tredje ledd i seg selv svekker den karakteren av rettighet som ordlyden i første og andre ledd gir uttrykk for, tilsier ordlyden klart nok at de ulike deler av § 112 må leses i sammenheng. I et slikt perspektiv

fremstår bestemmelsen i tredje ledd om plikten for statens myndigheter til å «iverksette tiltak som gjennomfører» det som følger av de to foregående leddene i § 112, som beskjed om at hovedansvaret for å utforme politikken vedrørende natur og miljø ligger hos våre politisk ansvarlige myndigheter.

Som vi skal se, stemmer en slik lese måte også med en underliggende forutsetning om at de rettigheter eller grunnsetninger som paragrafen nevner, i første rekke skal ivaretas gjennom lovgivning, budsjettvedtak og andre «tiltak». Dette innebærer at § 112 som uttrykk for rett til «et miljø som sikrer helsen» osv., i høyden får selvstendig virkning som «sikkerhetsnett» på områder der politiske tiltak ikke er vedtatt eller satt i verk.

Også domstolene hører med blant «statens myndigheter». Men de skal som utgangspunkt nøye seg med å tolke og anvende politiske vedtak, ikke minst kontrollere at myndighetene har holdt seg innenfor de grenser som følger av «Grunnloven og landets lover» (grunnloven § 89).

Nærmere om § 112 første ledd

Som nevnt ovenfor vil en subjektiv «rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares», være svært vidtfavnende og konsekvensrik. De grunnleggende hensyn til helse, natur og bærekraft må ivaretas gjennom et ulike tiltak, derunder lover, forskrifter og enkeltvedtak, vedtak om skatter og avgifter, støtte til investering i CO₂-fangst og -lagring og mye annet). Selv om store anleggsarbeider i første omgang vil medføre store utslipp, kan de f.eks. være egnet til å ivareta bærekraftmålet fordi de på sikt gir større kapasitet i jernbanenettet. Dessuten må valget av ulike virkemidler og avveiningen av dem bygge på sammensatte vurderinger der også kost-nytte-analyser, sosiale konsekvenser for bosetting og arbeidsmarked mv. trekkes inn.

Dessuten kan internasjonale forhold, derunder muligheten for multilateralt samarbeid om overordnede mål, få stor betydning for sammensetningen av tiltakspakken.

I denne sammenheng er det grunn til å nevne at de største utslippene som genereres av petroleumsvirksomheten i Norge skjer utenlands. Ifølge NIM-utredningen vil «klimaeffekten av eksporterte forbrenningsutslipp måtte trekkes inn i vurderingen» av når § 112 «forbyr ny produksjon» (s. 13). I samsvar med dette hevder NIM i konklusjonen at «både territorielle og eksporterte forbrenningsutslipp [må] medregnes» i vurderingen av om § 112 overhodet åpner for å gi tillatelse (s. 33). Synspunktet belegges (s. 13) ved en henvisning til en påstått uttalelse i avsnitt 149 i premissene til «klimadommen» om at «forbrenning av norskprodusert olje eller gass i utlandet må trekkjast inn» i vurderingen «når det fører til skade også i Noreg».

Domspremissenes inneholder imidlertid ikke noe slikt utsagn. Det Høyesterett faktisk tar opp, er i stedet om «om det er relevant å sjå på klimagassutslepp og verknader utanfor Noreg». Svaret er at paragrafen ikke verner «generelt mot handlingar og verknader utanfor kongeriket», men at «dersom verksemder i utlandet som norske styresmakter har direkte innverknad på eller kan setja i verk tiltak mot, gjer skade i Noreg, må det kunne trekkjast inn

ved bruken av Grunnlova § 112» (HR-2020-2472-P avsnitt 149). Det er altså ikke tale om et pliktig hensyn, slik NIM gir inntrykk av, men bare om et hensyn som «*må kunne* trekkjast inn» (uthevet her) i en samlet vurdering.

Generelt ligger sammensatte vurderinger og avveininger av den typen det ofte vil være tale om ved utformingen av tiltak for å realisere den «rett» eller de «grunnsetninger» som oppstilles i § 112 første ledd, dårlig til rette for løsning av enkeltsaker etter reglene i domstolprosessen. For sin del påpeker Høyesterett at «avgjerder i saker om grunnleggjande miljøspørsmål ofte [inneber] politiske avveingar og breiare prioriteringar». Derfor taler «demokratiomsyn» for at «slike avgjerder blir tekne av folkevalde organ, og ikkje av domstolane» (HR-2020-2472-P avsnitt 141).

Høyesterett understreker at dette i særlig grad gjelder når Stortinget har «handsama ei sak». I så fall må § 112 «forståast som ein tryggingsventil», og domstolene kan bare tilsidesette Stortingets valg når det «grovt har sett til side pliktene sine etter § 112 tredje ledd». «Terskelen er fylgjeleg svært høg» (avsnitt 142).

NIM-utredningen legger vekt på at som regel er departementet som har kompetansen til å godkjenne nye PUDer, og at «terskelen for tilsidesettelse i domstolene [derfor kan] være en annen enn for de vedtak som Stortinget har samtykket til» (s. 1-2). Dette stemmer imidlertid dårlig med at vurderinger av hvilke tiltak som skal iverksettes etter § 112 tredje ledd, i alle tilfeller vil måtte hvile på sammensatte og komplekse avveininger som egner seg dårlig for å bli avgjort i enkeltsaker etter tvistelovens regler. Det stemmer også dårlig med at vedtak av den enkelte departement treffes på vegne av regjeringen (jf. blant annet grunnloven § 5 om regjeringens kollektive ansvar), og må forutsettes å reflektere den politiske kurs (derunder i petroleumspolitikken) som til enhver tid har flertall i Stortinget. Om det likevel skulle bli hevdet at et departementsvedtak strider mot flertallssynet i Stortinget, vil spørsmålet i siste instans måtte løses gjennom parlamentariske virkemidler, ikke av dommere.

Sammenhengen i paragrafen trekker i samme retning. Som allerede nevnt må § 112 tredje ledd leses som uttrykk for at de rettigheter eller grunnsetninger som kommer til uttrykk i første og andre ledd, i første rekke skal ivaretas gjennom lovgivning, budsjettvedtak og andre «tiltak» etter tredje ledd. Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomitéen³ understreker at det forslaget til omformulering av § 112 tredje ledd som ble vedtatt i 2014, må «leses som en aktiv plikt for myndighetene til å iverksette tiltak for å ivareta miljøet», men at det er «opp til ethvert storting å vedta» hvilke tiltak som skal settes i verk.⁴ For sin del fastslår Høyesterett at «førehistoria og førearbeida» gir grunnlag for fastslå som «det klare utgangspunktet at det er opp til styresmaktene kva for tiltak som skal setjast i verk etter tredje ledd» (avsnitt 139). Situasjonen blir oppsummert slik (HR-2020-2472-P avsnitt 137):

«Ilgjen er det tydeleggjeringa av plikta til å setja i verk adekvate og nødvendige tiltak som blir trekt fram. Plikta er aktiv, men det er opp til styresmaktene å velja tiltak.»

Dette gjelder riktignok med det forbehold at § 112 vil «kunne nyttast direkte for domstolane når det gjeld miljøproblem som lovgjevarane ikkje har teke stilling til». Men siden det er få

³ Flertallet besto av samtlige medlemmer bortsett fra medlemmene fra Fremskrittspartiet.

⁴ Innst. 187 S (2013-2014) s. 25.

«lovtomme rom» på dette området, kan det være uklart «[k]va som nærare ligg i ei mogleg avgrensing mot dei tilfella der lovgjevarane *har* teke stilling til eit spørsmål», og «eit skilje mellom når ein *har* teke stilling til eit spørsmål, og når ein *ikkje* har det, [kan] vera vanskeleg å handtere i praksis» (avsnitt 139).

Petroleumpolitikken er gjennomregulert, og lovgivningen – derunder fullmaktene til å treffe mer detaljerte vedtak om ulike tillatelser mv. – bygger fortsatt på ganske bred politisk enighet. Til dette kommer at petroleumpolitikken inngår i et omfattende system av tiltak på mange politikkområder, der noen kan rette seg direkte mot å bekjempe skadelige utslipp, stimulere til mer klimavennlig adferd mv., andre mot kompenserende tiltak som f.eks. kvotehandel. Det er helheten i denne «tiltaks pakken» som avgjør om klimapolitikken skal lykkes, ikke det enkelte tiltak vurdert isolert.

Dette har også betydning i relasjon til en begrensning i forhold til de ovenfor gjengitte uttalelsene (avsnitt 139) som Høyesterett selv presiserer: Paragrafens mer begrensede relevans «for vedtak som Stortinget har gjort eller samtykt til» må forstås i lyset av den saken retten behandlet i 2020. De overordnede linjene som regjeringen og departementene til enhver tid må bygge på, forutsetter generell tilslutning i stortingsflertallet. Det er ingen grunn til å kreve at Stortinget må ha vært inne i hver enkelt sak, slik som f.eks. når det er spørsmål om grunnlovens grenser for den lovgivende makt som er gjenstand for rettslig behandling.

Nærmere om § 112 andre ledd

Det som nå er sagt om at pliktbestemmelsen i § 112 tredje ledd legger hovedansvaret for å ivareta natur og miljø på våre politisk ansvarlige myndigheter, gjelder også i relasjon til paragrafens andre ledd. Samtidig er en rett til kunnskap – som nevnt – mindre konsekvensrik og dermed også bedre egnet til presisering og håndheving med juridiske metoder, i siste instans med domstolens hjelp, enn «retten» til et miljø som sikrer helse og bærekraft.

Høyesteretts utsagn om at det ikke er «den same grunnen til å vera atterhalden når det gjeld prøvinga av sakshandsaminga» (avsnitt 182), stemmer godt med dette.

Om det nærmere innhold av bestemmelsen i § 112 andre ledd uttaler Høyesterett blant annet (avsnitt 183):

«Borgarane har rett til kunnskap om verknadene eit planlagt naturinngrep har for naturmiljøet. Føremålet med kunnskapen er å sikre at borgarane kan vareta retten etter § 112 fyrste ledd, jf. formuleringa avslutningsvis i andre ledd. Dette kan mellom anna skje gjennom høyringar under den vidare prosessen. Føresegna set kvalitetskrav til sakshandsaminga. Di større konsekvensar eit vedtak har, di strengare krav må det stillast til avklaring av konsekvensane. Tilsvarende må domstolsprøvinga av sakshandsaminga bli meir inngåande di større konsekvensar eit tiltak har.»

Dette innebærer imidlertid ikke at grunnlovsbestemmelsen i seg selv gir grunnlag for å stille opp detaljerte krav til hvordan den nødvendige kunnskapen skal innhentes. Også i denne

relasjon (jf. tredje ledd) er det i første rekke opp til lovgivningen mv. å fastsette regler for saksbehandlingen:

«For petroleumsverksemda har ein regulert grunnlovskrava knytte til sakshandsaminga gjennom petroleumslova og petroleumsforskrifta. Når desse reglane blir tolka og brukte, må det skje i lys av Grunnlova § 112. Petroleumsverksemda har ei rekkje konsekvensar, som alle har stor innverknad på samfunnet. Sakshandsaminga ved opning av nye område må grundig avklare fordelane og ulempene ved opninga» (avsnitt 184).

Dette innebærer at det skal mye til at saksbehandlingen i den enkelte sak kommer i strid med de minstekrav som kan utledes av grunnlovsbestemmelsen selv. Formålet med denne betenkningen gir ikke grunn til å gå nærmere inn på om de saksbehandlingskrav som følger av relevante lover, direktiver og konvensjoner, er oppfylt i de sakene som NIM-utredningen særlig tar sikte på.

Dessuten må spørsmål om f.eks. å åpne nye områder for petroleumsvirksomhet, inngå i bredere vurderinger av ulike tiltak som kan ha positiv eller negativ innvirkning på miljøet. Paragrafens andre ledd krever kunnskap som publikum kan bruke i den politiske debatten og (i siste instans) i juridisk argumentasjon. I seg selv setter ikke et krav om kunnskap grenser for hva som kan bli resultatet av prosessen, hvilke avbøtende tiltak som må settes i verk mv. (jf. også Høyesteretts uttalelse om å avklare «fordelane og ulempene ved opninga»).

Gir lovgivningen beskjed om det nærmere innhold av § 112?

Som nevnt ovenfor er det i første rekke våre politisk ansvarlige myndigheter som har plikt til å «iverksette tiltak som gjennomfører» de «grunnsetningene» som følger av første og andre ledd i § 112.

Dette innebærer for det første at paragrafens funksjon som sikkerhetsnett primært kommer til anvendelse dersom det aktuelle spørsmålet overhodet ikke regulert gjennom politiske vedtak (lovgivning mv.) utenfor grunnloven selv. Som også Høyesterett påpeker er det få slike «rettstomme» rom på petroleumspolitikken område.

For det andre innebærer det at lovligheten – og dermed gyldigheten – av et vedtak i første rekke må bedømmes på grunnlag av de bestemmelser i lov, forskrift, direktiv mv. som kommer til anvendelse. Som nevnt faller dette utenfor emnet for nærværende betenkning.

For det tredje innebærer det at detaljerte normer om hvilke tiltak som må settes i verk for å ivareta styresmaktenes plikt etter § 112 tredje ledd, i liten grad kan utledes av paragrafen selv. Dette gjelder begge de to foregående leddene, men særlig det nærmere innholdet av den potensielt vidtfavnende retten til et sunt miljø mv. etter § 112 første ledd.

På denne bakgrunn blir det påfallende at NIM går til dels langt i å bygge påstander om grunnlovsstrid (se nedenfor) på en forståelse av paragrafen som i første rekke er preget av hva som følger av sekundærretten (lov, forskrift, direktiv ...). Uten at fremgangsmåten noen

gang blir problematisert, blir de bestemmelsene om konsekvensutredning som vi finner i petroleumsloven mv., nærmest transponert inn i forståelsen av § 112 andre ledd.

Også det politiske målet om å begrense temperaturstigningen til 1,5°C blir behandlet på en måte som gir inntrykk av at det nå er grunnlovfestet etter første ledd. Ifølge NIM kan staten f.eks. «klart nok ikke stå fritt til å selv definere hvor tålegrensen går etter Grl. § 112, første ledd» (s. 10). Synspunktet utdypes bl.a. gjennom henvisninger til oppdatert kunnskap og til en dom av den tyske konstitusjonsdomstolen, og NIM konkluderer med å fastslå som sitt syn at «den relevante tålegrensen for naturens bæreevne etter Grl. § 112 nå går ved 1,5°C» (s. 11). Dette skjer selv om en slik grense ikke er fastsatt i juridisk bindende form under grunnlovens nivå.⁵

Den brede politiske tilslutningen til 1,5°-målet gir ingen overbevisende juridisk begrunnelse for en slik presisering av innholdet av § 112 første ledd. Men uten hensyn til hva man måtte mene om dette spørsmålet, må tålegrensen i første rekke ivaretas gjennom tiltak etter § 112 tredje ledd. Dette denne delen av bestemmelsen kan hvert enkelt tiltak ikke betraktes for seg, men må snarere inngå i samlede, komplekse vurderinger som altså primært er av politisk karakter.

Kan Høyesteretts metode overføres til den generelle tolkningen av § 112?

Et annet påfallende trekk i NIM-utredningen er at den i så stor grad – uten problematisering – bygger på problemstillingen i «klimasaken». For fullt ut å forstå denne saken, må vi imidlertid ta hensyn til at både domstolenes virksomhet i Norge og de prosessreglene de skal følge, er innrettet for å behandle enkeltsaker. At Høyesterett i etter hvert har lagt betydelig vekt på å trekke opp mer generelle retningslinjer er ikke egnet til å motsi en slik observasjon.

NIM-utredningen følger dette sporet ved å ta utgangspunkt i enkeltsaker om tillatelse til petroleumsutvinning, derunder saken om det såkalte Wisting-feltet (s. 6). Dette kan ha bidratt til skygge for at tiltakplikten etter § 112 tredje ledd er av generell karakter.

Det er uten videre klart at store prosjekter, f.eks. utviklingen av petroleumsfelt eller av store samferdselsprosjekter, må trekkes inn i en slik vurdering, blant annet i den forstand at de utslipp som de kan generere, må trekkes inn i en samlet, overordnet vurdering av hvilke tiltak som skal settes i verk. Men det finnes intet juridisk grunnlag for å hevde at hvert enkelt prosjekt må oppfylle de krav som eventuelt kan innfortolkes i § 112 første og andre ledd. Den plikten til å sikre en bærekraftig utvikling som følger av tredje ledd, gjelder i stedet for statens samlede politikk. På dette nivået vil det f.eks. være mulig å veie tiltak som isolert sett kan føre til større utslipp av klimagasser, både mot tiltakets samfunnsmessige nytteeffekt og mot tiltak som vil føre til minst like store utslippsreduksjoner.

⁵ Klimaloven § 4 lovfester målet om å være et lavutslippssamfunn i 2050, med henvisning til Paris-avtalen art. 2 nr. 1.

Holdbarheten av NIMs konklusjoner

De foregående bemerkningene gir grunnlag for å se nærmere på NIMs sentrale konklusjoner vedrørende grunnloven § 112 som skranke for politisk handlefrihet, i petroleumssektoren og mer generelt.

Som allerede nevnt er det på det rene at staten har *rett* til å nekte plan for utbygging og drift (PUD) av hensyn til klima og miljø. Det spørsmålet om gjenstår i relasjon til saksbehandlingen blir derfor hvilke krav til utredning av forbrenningsutslipp mv. som må antas å følge av retten til kunnskap etter § 112 andre ledd.

For det andre reiser NIM-utredningen spørsmål om hvilke konsekvenser som må trekkes av kunnskap som er frembragt gjennom konsekvensutredning eller på annen måte: Innebærer grunnloven § 112 en *plikt* for staten til å nekte plan for utbygging og drift (PUD) av hensyn til klima og miljø?

Slik NIM har formet sine konklusjoner, er det endelig grunn til å se på om staten ikke bare har plikt til å nekte utbygging av det enkelte petroleumsprosjekt, men også til å avslå alle senere søknader om tillatelse til petroleumsutvinning.

Vi står etter dette tilbake med tre påstander eller konklusjoner som utredningen gir grunn til å anta at er fremsatt av NIM:

- 1) Hvilke krav til utredning av forbrenningsutslipp mv. må antas å følge av retten til kunnskap etter § 112 andre ledd?

Ifølge § 112 andre ledd har borgerne «rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd». Bestemmelsen er taus om hvordan slik kunnskap skal innhentes, systematiseres og gjøres offentlig tilgjengelig eller om hvor omfattende den skal være i tilknytning til en enkelte forvaltnings- eller lovsak. Det er likevel enighet om at kunnskapen må være egnet til å ivareta formålet etter siste delsetning, og at dette krever kunnskap av en viss kvalitet. Hvis foreliggende, generell kunnskap ikke er tilstrekkelig, kan den tilstrekkelige kvalitet bare etableres gjennom nærmere utredning.

Ifølge konklusjonens innledningsavsnitt (s. 33) «er det NIMs syn at både Grl. § 112 og de øvrige regelverkene som er behandlet, forplikter staten til å foreta slike konsekvensvurderinger som er nødvendige for å ta stilling til om Grunnlovens krav til å begrense klimavirkninger oppfylles».

Noe senere i avsnittet begrunnes påstanden om plikt til å foreta «konsekvensutredning», tilsynelatende med NIMs påstand (se nedenfor) om at staten har plikt til å avslå en søknad som «ikke er forenelig med å begrense oppvarmingen til 1,5°C»: «Av dette følger også NIMs syn om at det heller ikke kan innvilges PUD uten at det foretas slik konsekvensvurdering». Det er imidlertid uklart om dette skal forstås slik at plikten til denne formen for utredning faller bort dersom premisset om plikt til avslag ikke slår til. Konklusjonen om plikt til «konsekvensvurdering» svekkes også av at NIM i neste avsnitt synes å åpne for at allerede

«foreliggende generell kunnskap» kan gi grunnlag for konkludere med at «ytterligere tillatelse ikke er forenelig med den plikten til begrensning som staten har etter Grunnloven § 112».

Som allerede nevnt er den sammenblandingen mellom hvilke krav som følger av henholdsvis § 112 og lovgivning mv. som reflekteres i hovedpåstanden («både Grl. § 112 og de øvrige regelverkene»), typisk for store deler av utredningen. At disse reglene på vanlig måte må tolkes «i lys av Grunnlova § 112» (HR-2020-2472-P avsnitt 184), er imidlertid noe annet enn å tolke krav som følger av sekundærretten inn i grunnlovsbestemmelsen selv.

I premissene til den høyesterettsdommen som NIM-utredningen har som formål å følge opp, er teksten om «Grunnlovas krav til sakshandsaming og domstolsprøvinga» ganske kortfattet (avsnitt 182-184):

«Borgarane har rett til kunnskap om verknadene eit planlagt naturinngrep har for naturmiljøet. Føremålet med kunnskapen er å sikre at borgarane kan vareta retten etter § 112 fyrste ledd, jf. formuleringa avslutningsvis i andre ledd. Dette kan mellom anna skje gjennom høyringar under den vidare prosessen. Føresegna set kvalitetskrav til sakshandsaminga. Di større konsekvensar eit vedtak har, di strengare krav må det stillast til avklaring av konsekvensane. Tilsvarande må domstolsprøvinga av sakshandsaminga bli meir inngåande di større konsekvensar eit tiltak har.»

Høyesterett sier altså ikke noe om at kunnskapene skal gjøres tilgjengelige i en bestemt form, f.eks. gjennom «konsekvensutredning» i samsvar med de nærmere reglene i petroleumsloven mv. Selv kan jeg ikke se noen grunn til at f.eks. felles belysning av konsekvensene for f.eks. en gruppe av tillatelser eller utredning som publiseres i mer generell form (stortingsmeldinger mv.), ikke vil kunne oppfylle grunnlovens krav. Dette gjelder uavhengig av om de kravene til utredning som følger av lov eller direktiv mv., er oppfylt for f.eks. en bestemt PUD.

Det kan også være grunn til å problematisere den delen av NIMs konklusjon som krever utredning «for å ta stilling til om Grunnlovens krav til å begrense klimavirkninger oppfylles». Det som med rimelighet kan legges inn i § 112 andre ledd er mer begrenset: Det kravet om kunnskap om «virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen» vil være tilfredsstillt dersom borgerne får tilgang til oppdatert kunnskap om – nettopp – «virkningene» av det aktuelle inngrepet. Hvilke konsekvenser som skal trekkes av slik kunnskap og hvilke tiltak som skal iverksettes for «å begrense klimavirkninger» etter at spørsmålet er belyst i offentlig debatt og gjennom politiske prosesser, er et annet spørsmål.

Det sier seg selv at det debatten ofte både kan og bør komme inn på mulige kompenserende tiltak mv. Men dette er noe annet og mer enn kunnskap om positive og negative virkninger av det aktuelle tiltaket i og for seg.

- 2) Gir grunnloven § 112 plikt til å nekte plan for utbygging og drift (PUD) av hensyn til klima og miljø?

Mer oppsiktsvekkende enn konklusjonen om utredningsplikt er NIMs syn om at hver enkelt plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) må avslås dersom utvinning ikke vil være forenlig med 1,5-gradersmålet. Lest i sammenheng lyder påstanden slik:

«Grl. § 112 må, sammenholdt med øvrige faktorer, forstås slik at det ikke er anledning til å gi tillatelse som ikke er forenelig med å begrense oppvarmingen til 1,5°C. Ved denne vurderingen må både territorielle og eksporterte forbrenningsutslipp medregnes. Dette innebærer at dersom konsekvensvurderinger viser at tillatelser ikke er forenelige med denne forpliktelsen, må PUD-søknad avslås.»

Her kan vi først legge merke til sammenblanding mellom hva NIM mener at følger av § 112 og «andre faktorer». Også påstandene om at eksporterte forbrenningsutslipp «må» medregnes og om 1,5-gradersmålet som del av § 112, er allerede kommentert.

For enkelhets skyld kan vi her likevel anta den sistnevnte påstanden (om 1,5-gradersmålet) holder stikk. Er det da grunnlag for å hevde at en søknad må avslås dersom utvinningen ikke vil være forenlig med dette målet?

Uansett hvilket syn man måtte ha på grunnlovens innhold på dette punkt, er det imidlertid viktig å minne om at plikten til å iverksette tiltak for å realisere «grunnsetningene» i § 112 første ledd, retter seg mot statens samlede politikk. Kravene etter tredje jf. første ledd er sammensatte og vil ofte gjøre det nødvendig å veie fordeler og ulemper av det enkelte tiltak opp mot hverandre. Som allerede nevnt kan det f.eks. tenkes at tiltak som isolert sett vil kunne motvirke 1,5 graders-målet, likevel er forsvarlig sett i lys av mer langsiktig positive effekter; det erstatter f.eks. klimagassutslipp et annet sted (jf. debatten om gass som erstatning for kull i Europa) eller skal kompenseres med andre tiltak (jf. f.eks. debatten om effektene av kvotehandel).

NIM-utredningen har som formål å se på hvordan høyesterettsdommen i «klimasaken» kan eller må følges opp. Mens også denne dommen gjelder en enkeltsak, må imidlertid innholdet av § 112 klarlegges generelt. Det er påfallende at overføringen av generelle krav etter § 112 til avgjørelsen av den enkelte sak ikke drøftes i NIM-utredningen.

Det er enighet om at staten har plikt til å ivareta de hensyn til natur og bærekraft som følger av første ledd. Nøyaktig hva som følger av dette, kan imidlertid bero på «politiske avveiningar og breiare prioriteringar» (HR-2020-2472-P avsnitt 141) av grunnleggende politisk karakter. Slike vurderinger kan ikke utelukkende baseres på kunnskap om en enkelt sak.

Jeg kan ikke se noe grunnlag for å anta at de kravene til en politikk som oppfyller målet om bærekraft som følger av grunnloven § 112, må være oppfylt i hver enkelte sak om tillatelse til petroleumsvirksomhet.

3) Gir grunnloven § 112 plikt til å avslå alle senere søknader om tillatelse til petroleumsutvinning av hensyn til klima og miljø?

Utredningen gir også inntrykk av at NIM konkluderer med at en PUD-søknad må avslås «dersom det allerede ut fra foreliggende generell kunnskap kan konkluderes med at ytterligere tillatelse[r] ikke er forenelig med den plikten til begrensning som staten har etter Grunnloven § 112». Påstanden begrunnes med at «det ut fra foreliggende kilder er nærliggende at plikten til å nekte PUD av hensyn til klima og miljøet har inntrådt» (s. 33).

Siden enhver tenkelig igangsetting av ny petroleumsutvinning i de nærmeste år vil medføre utslipp av klimagasser, er det nærliggende å lese dette som uttrykk for en påstand om at grunnloven § 112 forbyr alle nye tillatelser. Dette vil i så fall være det samme som at all ny petroleumsaktivitet på norsk sokkel vil være grunnlovsstridig.

Hvis dette er korrekt forstått, kan vi kort og godt fastslå at NIM tar feil. På samme måte som for en enkelt tillatelse må plikten til å ivareta bærekraft, i siste instans ivaretas på grunnlag av komplekse vurderinger av politisk karakter. I et slikt bilde utgjør petroleumsvirksomheten bare én – riktignok viktig – komponent. Plikten etter § 112 retter seg mot statens samlede politikk, ikke mot hvert enkelt tiltak. Hvordan den samlede pakken av tiltak skal settes sammen, beror langt på vei på «politiske avveingar og breiare prioriteringar» (HR-2020-2472-P avsnitt 141).

Etter «klimadommen» er det ikke grunnlag for helt å avvise at grunnloven § 112 første ledd kan gi en viss subjektiv rett til et miljø som sikrer helsen mv. «Men ein kan berre i avgrensa grad byggje rett direkte på grunnlovsføresegna i ei sak for domstolane» (HR-2020-2472-P avsnitt 144), og domstolene kan bare tilsidesette Stortingets valg når det «grovt har sett til side pliktene sine etter § 112 tredje ledd». «Terskelen er fylgjeleg svært høg» (avsnitt 142).

Tyngdepunktet i § 112 lest under ett ligger altså på statens plikt etter tredje ledd. Her må regjering og forvaltning til enhver tid arbeide innenfor de grensene som følger av Stortingets (og velgernes) syn slik det kommer til uttrykk i lovgivningen mv. Om de politiske rammene oppfyller kravene til å ivareta bærekraftmålet, og om regjeringen holder seg innenfor disse grensene, må i første rekke avgjøres gjennom politiske og parlamentariske mekanismer. Om stortingsflertallet skulle mene at regjeringen (eller det selv) har «brutt sine konstitusjonelle plikter» (grunnloven § 86), vil det i siste instans bli opp til Riksretten å trekke grensene.

Oslo, 16. mai 2022

Eivind Smith (sign.)

