



STORTINGET

Innst. 183 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:45 S (2022–2023)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Andreas Sjalg Unneland, Cato Brunvand Ellingsen og Stina Baarne Hassel om å sikre oppreisning for ulovlige nakenvisitasjoner

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen utrede rekkevidden av statens plikt til å gi erstatning for ikke-økonomisk tap for rettighetskrenkelsener etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og eventuelle andre menneskerettighetsinstrumenter som Norge er bundet av.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om lovregulering av erstatning for ikke-økonomisk tap som følge av krenkelsener av menneskerettigheter som nedfelt i Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og andre menneskerettighetsinstrumenter som Norge er bundet av.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kamzy Gunaratnam, Odd Harald Hovland og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Aase Marthe J. Horrigmo og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Ivar B. Prestbakmo og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen og Johan Aas, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wetrhus Thorsvik, viser til at representantforslag om å sikre oppreisning for ulovlige nakenvisitasjoner behandles i denne innstillingen. Komiteen viser også til statsrådets vurdering i brev av 11. januar 2023.

Komiteen viser til at forslaget går ut på at regjeringen bes utrede rekkevidden av statens plikt til å gi erstatning for ikke-økonomisk tap for rettighetskrenkelsener etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og eventuelle andre menneskerettighetsinstrumenter som Norge er bundet av, samt å fremme forslag om lovregulering av erstatning for ikke-økonomisk tap som følge av krenkelsener av menneskerettigheter som nedfelt i Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og andre menneskerettighetsinstrumenter som Norge er bundet av.

Komiteen viser til at forslagsstillerne peker på at norske myndigheter er forpliktet til å respektere og beskytte innbyggernes menneskerettigheter, som nedfelt blant annet i Grunnloven § 92, menneskerettsloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).

Komiteen merker seg at forslagsstillerne viser til at det i rettspraksis er sprikende oppfatninger av hva som er gjeldende rett knyttet til hvorvidt det er adgang til å kreve erstatning for ikke-økonomisk tap ved menneskerettighetsbrudd, og at det derfor er behov for å avklare rettsstilstanden, samt innføre en egen lovhjemmel for erstatningsadgangen i tråd med EMK artikkel 13. Forslagsstillerne viser til at det i Sverige og Storbritannia er lovbestemmelser som gir adgang til å kreve oppreisningserstatning ved krenkelser av rettigheter etter EMK.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, er enig med forslagsstillerne i at etablering av en eventuell hjemmel for erstatning for menneskerettighetskrenkelser er en lovgiveroppgave. Flertallet viser til at regjeringen har besluttet at det skal utredes hvilke krav EMK og SP stiller til muligheten for å kreve erstatning for konvensjonskrenkelser nasjonalt, og om det er behov for å lovregulere adgangen til å kreve erstatning ved krenkelser av EMK og SP. Flertallet viser til at dette arbeidet er igangsatt, og utredningen er ikke begrenset til spesifikke sakstyper.

Flertallet viser til at utredningsoppdraget skal gjennomføres innen 1. august 2023.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at Norges forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 13 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 2 nr. 3 bokstav a innebærer krav om effektive nasjonale rettsmidler ved krenkelser av disse konvensjonene, som blant annet omfatter krav om at krenkelser blir reparert.

Disse medlemmer viser til at i de aller fleste tilfeller kan menneskerettighetskrenkelser repareres på andre måter enn ved å utbetale erstatning, for eksempel er det ofte tilstrekkelig at domstolene konstaterer at det har skjedd en krenkelse eller at et forvaltningsvedtak oppheves. Disse medlemmer viser videre til at våre konvensjonsforpliktelser i visse tilfeller kan medføre at det må finnes en mulighet til å kreve erstatning for økonomisk og ikke-økonomisk tap ved menneskerettighetskrenkelser.

Disse medlemmer viser videre til at i norsk rett gir arbeidsgiveransvaret etter skadeserstatningsloven § 2-1 på nærmere vilkår grunnlag for å kreve erstatning for økonomisk tap, mens skadeserstatningsloven § 3-5 på visse vilkår gir adgang til å kreve erstatning for skade av ikke-økonomisk art (oppreisning). Det finnes også enkelte særlige erstatningsordninger som kan være relevante ved menneskerettighetskrenkelser, slik som voldserstatning og erstatning etter straffeprosessloven

kapittel 31. Disse medlemmer viser til at vi ikke har uttrykkelig hjemmel for erstatning ved menneskerettighetskrenkelser i norsk rett.

Disse medlemmer viser videre til at det på bakgrunn av Den europeiske menneskerettsdomstols praksis kan stilles spørsmål ved om de grunnlagene for å kreve erstatning som finnes i norsk rett, fullt ut dekker de tilfellene hvor våre menneskerettslige forpliktelser krever at en mulighet til å kreve erstatning for menneskerettighetskrenkelser skal være nasjonalt tilgjengelig.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til at EMK artikkel 13 og rettspraksis fra EMD tilsier at det i visse tilfeller skal gis adgang til å kreve oppreisningserstatning ved menneskerettighetsbrudd. For enkelte menneskerettighetsbrudd, herunder brudd på artikkel 3, er det også en presumsjon for at bruddet har medført et ikke-økonomisk tap, jf. «Neshkov and others v. Bulgaria» avsnitt 190. EMK artikkel 13 gjelder som norsk lov, og EMDs rettspraksis må legges til grunn ved tolkningen av denne bestemmelsen. Dersom de rettigheter som utledes av EMK artikkel 13, ikke sikres i norsk rett, kan dette i verste fall utgjøre et menneskerettighetsbrudd i seg selv.

Disse medlemmer understreker at en lovregulering av erstatning for ikke-økonomisk tap – som følge av krenkelser av menneskerettigheter som nedfelt i Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og andre menneskerettighetsinstrumenter som Norge er bundet av – vil gi alle som er blitt utsatt for mer alvorlige krenkelser, lik mulighet til å kreve oppreisning. Dette er svært viktig for å sikre likebehandling av innbyggere og for å opprettholde tilliten til norske myndigheter som en garantist for menneskerettighetene. Norge som rettsstat bør heller ikke tillate at innbyggere som utsettes for nedverdiggende behandling av staten, ikke kan kreve erstatning for ikke-økonomisk tap.

Disse medlemmer viser til at andre land som er bundet av EMK, har innført lovbestemmelser som svarer med EMDs praksis på dette området. I Sverige og Storbritannia har man lovbestemmelser som gir adgang til å kreve oppreisningserstatning ved krenkelser av rettigheter etter EMK.

Disse medlemmer viser til at etter at dette representantforslaget ble fremmet, har regjeringen besluttet at en utredning skal gjennomføres innen 1. august 2023, og at det skal vurderes om det skal fremmes et lovforslag til Stortinget. Disse medlemmer mener at dette er svært gledelig, og vil anmode regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med et lovforslag snarlig etter utredningen, som sikrer adgang til å kreve oppreisningserstatning ved brudd på menneskerettighetene.

Komiteen foreslår at forslaget vedlegges protokollen.

vedtak:

Dokument 8:45 S (2022–2023) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Andreas Sjalg Unneland, Cato Brunvand Ellingsen og Stina Baarne Hassel om å sikre oppreisning for ulovlige nakenvisitasjoner – vedlegges protokollen.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre følgende

Oslo, i justiskomiteen, den 14. februar 2023

Per-Willy Amundsen

leder

Ingvild Wetrhus Thorsvik

ordfører

VEDLEGG



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Justiskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.
TH/tfo

Vår ref.
22/6298 - HFA

Dato
11.01.2022

Dokument 8:45 S (2022-2023) Representantforslag om å sikre oppreisning for ulovlige nakenvisitasjoner

Jeg viser til brev 29. november 2022 fra Justiskomiteen, hvor komiteen ber om departementets uttalelse i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:45 S (2022-2023).

Norges forpliktelser etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 13 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 2 nr. 3 bokstav a innebærer krav om effektive nasjonale rettsmidler ved krenkelser av disse konvensjonene, som blant annet omfatter krav til at krenkelser bli reparert. I de aller fleste tilfeller kan menneskerettighetskrenkelser repareres på andre måter enn ved å utbetale erstatning, for eksempel er det ofte tilstrekkelig at domstolene konstaterer at det har skjedd en krenkelse eller at et forvaltningsvedtak oppheves. I visse tilfeller kan imidlertid våre konvensjonsforpliktelser medføre at det må finnes en mulighet til å kreve erstatning for økonomisk og ikke-økonomisk tap ved menneskerettighetskrenkelser.

I norsk rett gir arbeidsgiveransvaret etter skadeserstatningsloven § 2-1 på nærmere vilkår grunnlag for å kreve erstatning for økonomisk tap, mens skadeserstatningsloven § 3-5 på visse vilkår gir adgang til å kreve erstatning for skade av ikke-økonomisk art (oppreisning). Det finnes også enkelte særlige erstatningsordninger som kan være relevante ved menneskerettighetskrenkelser, slik som voldserstatning og erstatning

etter straffeprosessloven kapittel 31. Vi har derimot ingen uttrykkelig hjemmel for erstatning ved menneskerettighetskrenkelser i norsk rett.

Særlig på bakgrunn av Den europeiske menneskerettsdomstolens praksis kan det stilles spørsmål om de grunnlagene for å kreve erstatning som finnes i norsk rett, fullt ut dekker de tilfellene hvor våre menneskerettslige forpliktelser krever at en mulighet til å kreve erstatning for menneskerettighetskrenkelser skal være tilgjengelig nasjonalt.

Jeg er enig med forslagsstillerne i at etablering av en eventuell hjemmel for erstatning for menneskerettighetskrenkelser er en lovgiveroppgave. Derfor har regjeringen besluttet at det skal utredes hvilke krav EMK og SP stiller til muligheten til å kreve erstatning for konvensjonskrenkelser nasjonalt, og om det er behov for å lovregulere adgangen til å kreve erstatning ved krenkelser av EMK og SP. Dette arbeidet er igangsatt. På bakgrunn av representantforslagets tittel vil jeg nevne at utredningen ikke er begrenset til spesifikke sakstyper.

Utredningsoppdraget er tildelt professor Kjetil M. Larsen ved Universitetet i Oslo, og skal gjennomføres innen 1. august 2023. Mandatet for utredningen følger vedlagt.

Jeg ser frem til å motta utredningen.

Med hilsen



Emilie Mehl

Adresseliste
Stortinget - Justiskomiteen

Vedlegg
Mandat for utredning av erstatning for menneskerettighetskrenkelser

**MANDAT FOR UTREDNING OM ERSTATNING FOR
MENNESKERETTIGHETSKRENKELSER**

8. desember 2022

1. Bakgrunn

Etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 13 har enhver hvis rettigheter og friheter etter EMK blir krenket, rett til «an effective remedy» (i norsk oversettelse «effektiv prøvingsrett» eller «effektivt rettsmiddel»). Også FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 2 nr. 3 bokstav a gir en rett til effektive rettsmidler ved konvensjonskrenkelsers. EMK og SP gjelder som norsk lov etter menneskerettsloven § 2, og går etter § 3 foran annen norsk lovgivning ved eventuell motstrid. Etter Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMDs) praksis innebærer EMK artikkel 13 både krav på tilgang til en nasjonal myndighet som kan prøve påstander om krenkelse, og på at krenkelsene kan repareres på en passende måte (gi «appropriate relief»).

Som utgangspunkt har statene etter EMK artikkel 13 en frihet til å bestemme hvilke rettsmidler som skal være tilgjengelig i nasjonal rett, forutsatt at disse er effektive. Statene har ikke noen generell forpliktelse til å tilby erstatning ved krenkelsers av EMK. EMD har imidlertid i noen tilfeller tolket artikkel 13 slik at kravet til passende reparasjon medfører at den som er utsatt for en konvensjonskrenkelse, må ha mulighet til å fremsette krav om erstatning for økonomisk og ikke-økonomisk tap, med en rimelig mulighet til å vinne frem med erstatningskravet. EMDs praksis kan forstås slik at det som hovedregel må foreligge en slik mulighet ved krenkelsers av retten til liv etter EMK artikkel 2 og forbudet mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff etter EMK artikkel 3, men etter omstendighetene kan det kreves også ved krenkelsers av andre bestemmelser.

FNs menneskerettskomité har gitt uttrykk for at statene etter SP artikkel 2 nr. 3 har en plikt til å reparere konvensjonskrenkelsers, og at dette kan omfatte reparasjon i form av erstatning (General Comment No. 31 (2004): Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, avsnitt 16).

Det finnes ingen uttrykkelig hjemmel for erstatning ved menneskerettighetskrenkelseser i norsk rett. Arbeidsgiveransvaret etter skadeserstatningsloven § 2-1 gir på nærmere vilkår grunnlag for å kreve erstatning for økonomisk tap, mens skadeserstatningsloven § 3-5 på visse vilkår gir adgang til å kreve erstatning for skade av ikke-økonomisk art (oppreisning). Det finnes også enkelte særlige erstatningsordninger som kan være relevante ved menneskerettighetskrenkelseser, slik som voldsoffererstatning og erstatning etter straffeprosessloven kapittel 31. Det kan imidlertid stilles spørsmål om de mulighetene for å kreve erstatning som følger av norsk rett, fullt ut dekker de tilfellene hvor EMK artikkel 13 og SP artikkel 2 nr. 3 bokstav a krever at en mulighet til å kreve erstatning skal være tilgjengelig nasjonalt.

1. april 2018 trådte det i kraft nye regler i den svenske skadeståndslagen, som regulerer adgangen til å kreve erstatning fra staten eller kommunen for økonomisk og ikke-økonomisk tap som følge av krenkelseser av EMK. Regulering av adgangen til å kreve erstatning for krenkelseser av EMK finnes også i Storbritannia.

2. Nærmere om oppdraget

Utredningen skal foreta en analyse av EMK artikkel 13 og praksis fra EMD, og på den bakgrunn identifisere i hvilke tilfeller EMK artikkel 13 krever at det foreligger en mulighet til å kreve erstatning ved krenkelseser av EMK og hvilke krav EMK i slike tilfeller stiller til den nasjonale erstatningsordningen. Utredningen skal også se hen til om liknende krav kan følge av andre bestemmelser etter EMK. Det skal videre vurderes i hvilken grad et krav om at det foreligger en mulighet til å kreve erstatning for konvensjonskrenkelseser, følger av SP. Med utgangspunkt i denne analysen skal utredningen vurdere om det er behov for å lovregulere adgangen til å kreve erstatning ved krenkelseser av EMK og SP, og i så fall utarbeide forslag til lovendringer.

Utredningen skal ta høyde for at andre reparasjonsformer enn erstatning ifølge EMDs praksis ofte vil kunne ivareta kravene til effektivt rettsmiddel etter EMK art 13. Et eventuelt forslag til lovregulering skal ta utgangspunkt i at erstatning bare er aktuelt i tilfeller hvor retten til et effektivt rettsmiddel ikke kan oppfylles på annen måte. Det skal vurderes om lovforslaget skal omfatte alle tilfeller der det etter EMK eller SP kreves at det foreligger en mulighet til å kreve erstatning, eller om det bare skal omfatte tilfeller hvor det ikke er mulig å få erstatning etter gjeldende lovgivning. Utredningen skal vurdere hvordan adgangen til å kreve erstatning eventuelt bør reguleres i tilfeller hvor handlingen som medfører konvensjonskrenkelsen, kan henføres til en kommune eller til et offentlig eid selskap eller foretak. Lovforslaget skal ikke gi mer omfattende adgang til å kreve erstatning for menneskerettighetskrenkelseser enn det som kan utledes av Norges konvensjonsforpliktelser, men forslaget bør utformes slik at det tar høyde for at EMDs praksis vil kunne utvikle seg over tid. Utredningen skal redegjøre for relevant regulering i andre land.

Departementet antar at behovet eventuelt er størst for å lovregulere adgangen til å kreve erstatning for ikke-økonomisk tap ved krenkelsers av de aktuelle konvensjonene, idet det ikke-økonomiske tapet gjerne vil være det mest fremtredende ved konvensjonskrenkelsers og adgangen i norsk rett til å kreve erstatning for ikke-økonomisk tap ved menneskerettighetskrenkelsers synes å være mer begrenset enn adgangen til å kreve erstatning for økonomisk tap. Slik departementet oppfatter EMDs praksis, skiller imidlertid ikke EMD mellom vilkårene for å kreve erstatning for økonomisk og ikke-økonomisk tap. Det bør derfor vurderes om en eventuell lovregulering også bør omfatte adgangen til å kreve erstatning for økonomisk tap.

Utredningen skal inneholde lovforslag med merknader i tråd med konklusjonene i vurderingen av behovet for lovendringer. Lovforslaget skal utformes slik at det i størst mulig grad gir en tydelig og forutsigbar ordning, som ivaretar hensynet til borgernes rettssikkerhet. Vilråene for og omfanget av erstatningsansvaret bør i størst mulig grad fremgå av lovtteksten. Utrederen bør vurdere hvilken betydning EMDs praksis for utmåling av erstatning etter EMK artikkel 41 bør ha for utmålingen av erstatning etter en eventuell nasjonal lovregulering. Det skal også vurderes hvordan reguleringen mest hensiktsmessig kan innpasses i lovgivningen for øvrig og om lovforslaget medfører behov for endring i andre lover, herunder om foreldelse etter foreldelsesloven § 9 av erstatningskrav i medhold av en eventuell ny regulering vil være forenlig med EMK artikkel 13 og SP artikkel 2 nr. 3.

3. Utredningsoppdraget for øvrig

Utredningen skal følge kravene i utredningsinstruksen med de føringer som er gitt over, herunder skal alternative løsninger og deres virkninger av økonomisk og administrativ art vurderes.

Lovforslaget skal utarbeides i samsvar med retningslinjene i Justisdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse (2000).

Utredningen skal utformes slik at den kan sendes på høring uten ytterligere utredning av departementet.

Utrederen skal avgi sin utredning innen 1. august 2023.

