

Justis- og beredskapsdepartementet  
v/ maria.edwardsen@jd.dep.no

**Dato:**  
15. mars 2017

**Vår referanse:**  
2016/139

**Deres referanse:**  
16/6518-MAED

## Innspill til utkast til Norges rapport til FNs menneskerettighetskomité

### 1. Innledning

Vi viser til justis- og beredskapsdepartementets epost av 13. februar 2017 vedrørende høring av utkastet til Norges sjuende periodiske rapport til FNs menneskerettighetskomité.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter («Nasjonal institusjon») har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.<sup>1</sup> Nasjonal institusjon skal blant annet gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene. I dette ligger det særlig at Nasjonal institusjon skal delta aktivt i de internasjonale statsrapporteringene til FNs konvensjonsorganer.<sup>2</sup>

Nasjonal institusjon vil gi kommentarer på enkelte punkter i statsrapporten. Hele statsrapporten vil imidlertid ikke bli kommentert. Vårt utvalg av temaer er basert på vår prioriteringsmetode og reflekterer det vi mener er sentrale menneskerettslige utfordringer i Norge innenfor rammen av FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter.<sup>3</sup>

- Det rettslige og institusjonelle rammeverket
- Om Nasjonal institusjon
- Hatkriminalitet
- Psykiatri
- Politiarrest, varetekt og fengselsbesluttet utelukkelse
- Fri rettshjelp
- Internering av asylsøkere
- Urfolk
- Nasjonale minoriteter

---

<sup>1</sup> Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015 («NIM-loven») § 1, 2. ledd.

<sup>2</sup> NIM-loven § 3.

<sup>3</sup> «Metode for utvelgelse av NIM-saker», av januar 2016, se våre nettsider [www.nhri.no](http://www.nhri.no)

Nasjonal institusjon er klar over at det i rapporteringsprosedyren for komitéen er lagt opp til at staten kun skal rapportere på LOIPR. Nasjonal institusjon vil samtidig oppfordre staten til å rapportere på et tema som ikke omtales i LOIPR:

- Eldre og deres menneskerettighetssituasjon.

## **2. Det rettslige og institusjonelle rammeverket, punkt 2**

I svaret til spørsmålene i LOIPR punkt 2 ser nasjonal institusjon det som naturlig å rapportere på status for ratifisering av FNs *øvrige* kjernekonvensjoner og tilleggsprotokoller.

FN har ni kjernekonvensjoner på menneskerettsfeltet. Norge har ratifisert alle, bortsett fra to: FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning og FNs konvensjon for beskyttelse av rettighetene til alle migrasjonsarbeidere og medlemmer av deres familie. I tillegg er ikke de tre tilleggsprotokollene som knytter seg til barnekonvensjonen, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter samt FNs konvensjon om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne ratifisert av Norge. Vi anbefaler at staten kommenterer på status når det gjelder ratifisering av disse.

## **3. Om Nasjonal institusjon, punkt 4**

Svaret til spørsmålene i punkt 4 er dekkende for vår virksomhet. Vi vil samtidig informere om at vår akkrediteringsøknad for å oppnå A-status ble sendt til GANHRI SCA (Sub Committee on Accreditation) i desember 2016. Beslutning forventes i slutten av mars etter SCA behandling 13. mars 2017. For øvrig har ICC skiftet navn til GANHRI (Global Alliance of National Human Rights Institutions). Vi anbefaler at det gis oppdatert informasjon i statsrapporten når resultatet av akkrediteringsprosessen er kjent.

## **4. Hatefulle ytringer, punkt 5**

I svaret til spørsmålene i punkt 5 er det positivt at man viser til de ulike handlingsplanene som er lansert på området for hatefulle ytringer og hatkriminalitet. Samtidig kan det være hensiktsmessig å vise til hvilke av disse tiltakene etc. som faktisk er iverksatt og hva status er med hensyn til gjennomføring. Det vises også til at det skal utvikles statistikk om påtaleavgjørelser og domfellelser for denne type saker, men at det ikke foreligger ennå. Staten bør kommentere på hva som er forventet tidsestimat for slik utvikling av statistikk, og hvordan man ser for seg å utvikle dette.

## **5. Psykiatri, punkt 11**

Som kjent, har Stortinget fulgt opp Prop. 147 L (2015-2016) ved Lov 10. februar 2017 nr. 6 om endringer i psykisk helsevernloven mv. (økt selvbestemmelse og rettssikkerhet). Loven trer i kraft 1. juli og 1. september 2017.<sup>4</sup> Departementet omtaler særlig de fagansvarliges plikt til å rådføre seg med annet kvalifisert helsepersonell. Det kan med fordel presiseres at det ikke er et krav at helsepersonellet den faglig ansvarlige rådfører seg med skal være uavhengig. Med henvisning til CPTs anbefalinger har EMD særlig vist til at uavhengige annenhåndsvurderinger er «*an important safeguard against possible arbitrariness (...)*».<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Kgl.res. 10. februar 2017 *Delt ikraftsetting av lov 10. februar 2017 nr. 6 om endringer i psykisk helsevernloven mv. (økt rettssikkerhet og selvbestemmelse)*.

<sup>5</sup> EMDs avgjørelse *X mot Finland* 3. juli 2012, avsnitt 168–171.

## 6. Politiarrest, varetekt og fengselsbesluttet utelukkelse, punkt 12, 14 og 15

Innledningsvis nevnes at Nasjonal institusjon 9. juni 2016 sendte vår årsmelding for 2015 til FNs menneskerettighetskomité. Vår årsmelding omhandlet isolasjon i straffesystemet, og var vårt innspill til hva som burde tas inn på LOIPR til staten.

I svaret til spørsmålene i punkt 12, redegjør departementet for på hvilken måte fremstillingsfristen i straffeprosessloven § 183 er i samsvar med konvensjonen. Redegjørelsen er etter vårt syn ikke helt dekkende for hva som er gjeldende rett.

At fristen er 48 timer, og at unntak fra dette bare kan skje i helt spesielle tilfeller som dessuten må grunngis i hvert enkelt individuelle tilfelle, reflekteres ikke i ordlyden til straffeprosessloven § 183 første ledd. Forholdet til FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter er, så langt vi kan se, heller ikke eksplisitt drøftet i forarbeidene eller i etterkontrollen i 2010. Der er det kun en henvisning til artikkel 9 i FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter, og det er EMK artikkel 5 nr. 3 som drøftes utførlig. Hva gjelder Rt. 2015 s. 1142, stiller Nasjonal institusjon spørsmålsteget ved deler av begrunnelsen for å godta fristoverskridelsen. I avsnitt 33 uttales at fristoverskridelsen hadde sammenheng med tingrettens bemanningspraksis. Det fremstår problematisk at domstolens berammingspraksis inntas som en del av begrunnelsen for en fristoverskridelse, all den tid det er myndighetene som selv har ansvaret for å tilrettelegge for en berammingspraksis som ivaretar våre menneskerettslige forpliktelser. En slik begrunnelse kan sende et feilaktig signal om at fristoverskridelser som kan begrunnes i ressursmessige hensyn på statens hånd faller *innenfor* det strenge unntaket etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 9. Staten bør også vise til Grunnloven § 94 annet ledd («*snarest mulig*») og hvilken betydning denne har for spørsmålet om fremstillingsfrist. I tillegg vil vi nevne at en operasjonalisering av fristen direkte i lovverket også vil bidra til at tallet på oversittere i politiarresten går ytterligere ned.<sup>6</sup>

I svaret til spørsmålene i punkt 12, kommenteres videre at antall varetektsfengslede som isoleres er redusert i senere år. Dette er et positivt utviklingstrekk. Samtidig mener Nasjonal institusjon at dagens utformingen av loven vil kunne føre til at den samlede bruken av isolasjon blir for høy og i visse tilfeller krenke våre menneskerettslige forpliktelser. Lovteksten for rettsbesluttet isolasjon ved varetekt er for skjønnspreget. På denne bakgrunn har vi anbefalt at man bør endre lovgivningen på området, slik at loven gir klarere uttrykk for lovgivers prinsipielle vurderinger, og gjenspeile det grunnleggende utgangspunktet at isolasjon bare skal kunne brukes der det er strengt nødvendig.

I svaret til spørsmålene i punkt 12, kommenteres også fengselsbesluttet utelukkelse, og det vises til Norges åttende rapport til FNs torturkomité punkt 26-36. Vi vil kommentere utelukkelsesgrunnlaget bygnings- og bemanningsmessige årsaker spesielt. Under enhver omstendighet kan det reises prinsipielle innvendinger mot fullstendig utelukkelse besluttet på dette grunnlaget.<sup>7</sup> I lys av dette er Nasjonal institusjon bekymret for at en tilsynelatende uforholdsmessig stor andel av fengselsbesluttete vedtak, både fullstendig og delvis utelukkelse, begrunnes med bygnings- og

<sup>6</sup> Årsmelding for 2015 s. 10, se også NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov s. 328 som fremholder noe av den samme argumentasjonen.

<sup>7</sup> Se blant annet de europeiske fengselsreglens grunnprinsipp pkt. 4: «*Prison conditions that infringe prisoners' human rights are not justified by lack of resources.*»

bemanningsmessige forhold.<sup>8</sup> I Sivilombudsmannens rapport «*Kvinner i fengsel*» fra 14. desember 2016 s. 38, uttales også at mye tyder på at kvinner oftere enn menn risikerer å få sin utetid fra cella innskrenket på bakgrunn av lovens § 37 der bygnings- eller bemanningsmessige forhold er årsaken til begrensningen. For øvrig vises til våre kommentarer av 7. oktober 2016 til høringsen på statsrapporten til FNs torturkomité.<sup>9</sup>

I svaret til spørsmålene i punkt 14 uttales følgende: «*Please provide detailed information on the measures taken by the State party to improve the conditions of persons deprived of their liberty, [...]*». Vi oppfatter dette slik at staten også bør kommentere på et videre spekter av tiltak for å bedre forholdene til personer som er frihetsberøvet, og ikke kun Bergen politistasjon og Trandum utlendingsinternat, og at det bør kommenteres på særlig to situasjoner: forholdene i politiarrestene og forholdene for de aller sykeste i norske fengsler.

### Politiarrest

I vår årsmelding for 2015 anbefalte vi at politiet alltid må vurdere om det er behov for å isolere den enkelte innsatte eller ikke ved innsettelse i *politiarresten*, og at der det ikke foreligger behov for isolasjon bør den enkelte innsatte gis adgang til fellesskap og til å motta besøk. Det burde også etableres fellesskapsrom i arrestene.<sup>10</sup> En gjennomgang av det sentrale politiarresttilsynet og Sivilombudsmannens forebyggingsenhets tilsynsrapporter i politiarrestene for 2016, indikerer at praksis i arrestene ikke er i tråd med disse anbefalingene.<sup>11</sup>

Ved besøk ved politiarrestene fant politiarresttilsynet at det ved alle de fire arrestene ikke var *dokumentert* at det var foretatt noen vurdering av behovet for isolasjon i det enkelte tilfellet.<sup>12</sup> Det nevnes også at det sentrale politiarresttilsynet uttalte om Arendal politistasjon, der det siste tilsynet i 2016 fant sted, at «*Realiteten er slik tilsynet oppfatter det, at alle innsatte isoleres uten behovsvurdering*».<sup>13</sup> Tilsvarende uttalelser ble også gitt for de andre tre arrestene det ble gjennomført tilsyn hos i 2016.<sup>14</sup> Noe av den samme problematikken ble påpekt da Forebyggingsenheten besøkte sentralarresten i Bergen.<sup>15</sup>

Allerede i Riksadvokatens midlertidige retningslinjer om bruk av politiarrest fra juni 2014, er det uttalt at forut for fengslingsfremstilling i retten skal det løpende vurderes om det foreligger et konkret behov

---

<sup>8</sup> I 2016 ble utelukkelsesgrunnlaget bygnings- og bemanningsmessige årsaker brukt 454 ganger ved hel utelukkelse fra fellesskapet, mens det i 2015 ble brukt 476 ganger. Samtidig er det slik at hel utelukkelse på grunn av bygnings- og bemanningsmessige årsaker utgjorde 5 % av alle utelukkelsestimer i 2016, mens det i 2015 utgjorde 33 % av det samlede antall utelukkelsestimer. Som statsrapporten til FNs torturkomité selv nevner, foretar Kriminalomsorgsdirektoratet også dagmålinger på hvor mange innsatte som har hatt mindre enn to timer fellesskap i løpet av én dag. Siden 2012 er det gjennomført 13 målinger i 38 fengsler, som for 2015 viser at bygnings- og bemanningsmessige forhold var det mest brukte utelukkelsesgrunnlaget, mens man i 2016 hadde få utelukkelsestimer på dette grunnlaget, jf. statistikken «*Rapporteringskrav januar 2017*» av Kriminalomsorgsdirektoratet.

<sup>9</sup> Se våre nettsider [www.nhri.no](http://www.nhri.no).

<sup>10</sup> Årsmelding for 2015 s. 10.

<sup>11</sup> Det sentrale politiarresttilsynets rapporter: «*Arresttilsyn i Kristiansund, Møre og Romsdal politidistrikt*» av den 12. mai 2016, «*Arresttilsyn i Kristiansand, Agder politidistrikt*», den 24. august 2016, «*Arresttilsyn i Bodø, Nordland politidistrikt*» den 21. november 2016 og «*Arresttilsyn ved Arendal politistasjon, Agder politidistrikt*» den 5. desember 2016. Forebyggingsenhetens rapport «*Besøksrapport Bergen sentralarrest*» den 25. januar 2016.

<sup>12</sup> Arresttilsynsrapport fra Kristiansund s. 7; Arresttilsynsrapport fra Kristiansand s. 6; Arresttilsynsrapport fra Bodø s. 7–8; Arresttilsynsrapport fra Arendal s. 6.

<sup>13</sup> Arresttilsynsrapport fra Arendal s. 2.

<sup>14</sup> Se nærmest tilsvarende formulering fra arresttilsynsrapport fra Kristiansund s. 2, fra Kristiansand s. 2 og fra Bodø s. 2.

<sup>15</sup> «*Besøksrapport Bergen sentralarrest*» den 25. januar s. 12

for å isolere den pågrepne mens vedkommende oppholder seg i politiarresten.<sup>16</sup> Det samme fremgår av Politidirektoratets midlertidige retningslinjer fra juli 2015.<sup>17</sup> Dette er også nevnt i de lokale politiarrestinstruksene.<sup>18</sup> Nasjonal institusjon vil minne om at *implementering* av dette regelverket er avgjørende for å ivareta våre menneskerettslige forpliktelser.

Manglende dokumentasjon betyr ikke nødvendigvis at en slik vurdering ikke gjøres i alle enkelttilfeller. Likevel er det dokumentasjonen som vil gi en kontrollmulighet i ettertid, som igjen sikrer at det er blitt gjort en forsvarlig vurdering av behovet for isolasjon. Krav til dokumentasjon er også en del av de prosessuelle garantiene til de innsatte.

Det er også viktig å påpeke at arrestene i og for seg var seg bevisst på ønsket om å iverksette *avdempende tiltak* der isolasjon faktisk ble benyttet, samtidig som det sentrale arresttilsynet i liten grad så eksempler på at slike tiltak ble gjennomført.<sup>19</sup> Både Riksadvokaten og Politidirektoratets retningslinjer gir anvisning på at slike tiltak skal være både tilgjengelige og bli brukt.

Nasjonal institusjon kan heller ikke se at anbefalingen om å gi innsatte adgang til fellesskap eller til å motta besøk der det *ikke* foreligger behov for isolasjon, samt etablere et fellesskapsrom i alle politiarrester, er tilfredsstillende oppfylt.<sup>20</sup>

Det fremstår i stor grad som at det er *bygningmassen* ved den enkelte politiarrest som er til hinder for at anbefalingen oppfylles. De fleste politiarrester i Norge er ikke tilrettelagt for at den innsatte kan motta besøk.<sup>21</sup> I politidirektoratets veileder for hvordan bygge politiarrester av januar 2013, er det heller ikke gjort noen menneskerettslige vurderinger av selve utformingen av en arrest, for eksempel om og hvordan fellesskapsrom bør utformes.<sup>22</sup> Arendal politiarrest, som er ny og ble tatt i bruk i mai 2016, har for eksempel ikke fellesskapsrom i det hele tatt.<sup>23</sup>

Staten bør kommentere hvordan disse utfordringene skal løses.

### De sykeste i norske fengsler

Videre bør staten kommentere rapporten «*Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer*» av mai 2016 der Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet blant annet beskriver situasjonen for de aller sykeste som soner i norske fengsler. Etter Nasjonal institusjons forståelse, soner disse innsatte ved Ila fengsel- og forvaringsanstalt, avdeling G.<sup>24</sup>

Direktoratene beskriver at noen av disse innsatte har så alvorlige psykiske symptomer og stor grad av aggressivitet, at deres atferd er uhåndterlig. De har en kompleks problematikk, med et svært dårlig

---

<sup>16</sup> Riksadvokatens retningslinjer av 24. juni 2014.

<sup>17</sup> Politidirektoratets brev av 22. juli 2015.

<sup>18</sup> Arresttilsynsrapport fra Kristiansund s. 7; Arresttilsynsrapport fra Kristiansand s. 6; Arresttilsynsrapport fra Arendal s. 6. Det er uklart for Nasjonal institusjon hvorvidt dette er nevnt i den lokale arrestinstruksen til Bodø.

<sup>19</sup> Arresttilsynsrapport fra Kristiansund s. 7; Arresttilsynsrapport fra Kristiansand s. 6; Arresttilsynsrapport fra Bodø s. 7–8; Arresttilsynsrapport fra Arendal s. 6.

<sup>20</sup> Arresttilsynsrapport fra Kristiansund s. 7; Arresttilsynsrapport fra Kristiansand s. 6; Arresttilsynsrapport fra Bodø s. 7–8; Arresttilsynsrapport fra Arendal s. 6.

<sup>21</sup> Årsmelding av 2015 s. 18-19; «*Besøksrapport Bergen sentralarrest*» den 25. januar s. 13; de fire arresttilsynsrapportene.

<sup>22</sup> Veiledning for byggeprosjekter i politiet, spesielle funksjoner, Arrest ver. 1.1.

<sup>23</sup> Besøksrapport Arendal politistasjon, Agder politidistrikt den 5. desember 2016 s. 2.

<sup>24</sup> Nasjonal institusjon besøkte Ila fengsel den 22. februar 2017, herunder avdeling G der disse innsatte sitter.

funksjonsnivå som også gjør at de ikke er i stand til å bruke de ordinære tjenestene i fengselet. For at håndteringen av disse innsatte skal være trygg, kan det måtte være opptil 3–4 fengselsbetjenter rundt den enkelte innsatte.

Direktoratene fremholder at det ikke er mulig med så høy bemanning innenfor eksisterende ressursramme over tid. Kriminalomsorgen har da som eneste mulighet å helt utelukke disse fra fellesskapet, som betyr at de holdes i isolasjon fra andre innsatte. Etter straffegjennomføringsloven § 37 er det mulig å holde innsatte isolert i inntil ett år. Direktoratene vurderer at *«slik langvarig utelukkelse fra fellesskapet med andre mennesker er svært uheldig»*.<sup>25</sup>

Nasjonal institusjon deler direktoratenes bekymring. I et menneskerettslig perspektiv er beskrivelsene fra direktoratene alvorlige. Grunnloven § 93, EMK artikkel 3 og FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter artikkel 7 forbyr umenneskelig eller nedverdiggende behandling.<sup>26</sup>

Personer med psykiske lidelser vil være særlig sårbare for et soningsregime der isolasjon inngår som et av elementene. EMD har understreket at man ved vurderingen av soningsforholdene til mennesker med psykiske lidelser skal *«take into consideration their vulnerability and their inability, in some cases, to complain coherently or at all about how they are being affected by any particular treatment»*.<sup>27</sup> EMD har i sin praksis også lagt betydelig vekt på Europarådets anbefalinger vedrørende etiske og organisatoriske aspekter ved helsehjelp i fengsler, samt rådets anbefalinger i European Prison Rules.<sup>28</sup> EMD uttaler at retningslinjene *«provide[s] that prisoners suffering from serious mental disturbance should be kept and cared for in a hospital facility which is adequately equipped and possesses appropriately trained staff»*.<sup>29</sup>

Uten at Nasjonal institusjon kjenner de nærmere detaljene rundt de innsatte som direktoratene beskriver, er det nærliggende å konkludere med at gruppen utsettes for en særskilt risiko for krenkelser av det absolutte forbudet mot umenneskelig og uverdigg behandling etter Grunnloven og våre menneskerettslige forpliktelser. Rapporten anbefaler ulike tiltak for å bedre situasjonen, som Nasjonal institusjon støtter.<sup>30</sup>

Nasjonal institusjon mener staten bør kommentere hvordan denne utfordringen skal løses, og hvilke planer som foreligger for å følge opp anbefalingene i nevnte rapport.

Sist, i svaret til spørsmålene i punkt 15 bør det også fremgå om det er slik i dag at *ingen* under 18 år plasseres andre steder enn på ungdomsenhetene. Videre uttales i punkt 15 også følgende: *“Please also report on measures to promote alternative forms of punishment.”* Et positivt tiltak i så måte er den nye

---

<sup>25</sup>«Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer», Kriminalomsorgen og Helsedirektoratet, 9. mai 2016 s. 14-15. I rapporten vises det for øvrig til at det i revidert budsjett for 2014 ble bevilget NOK 5 millioner til etablering av et ressursteam for denne gruppen ved Ila fengsel- og forvaringsanstalt.

<sup>26</sup> Se f.eks. *Piechowicz v. Polen*, (26761/95) avsnitt 158-165 og *Slawomir Musial v. Polen* (28300/06) avsnitt 85-88.

<sup>27</sup> *Slawomir Musial v. Polen* (28300/06) avsnitt 87 og 93. Se også *Affaire Wd v. Belgia* (73548/13) av 6. desember 2016.

<sup>28</sup> Recommendation No. R (98) 7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the member States concerning the ethical and organisational aspects of health care; Recommendation Rec (2006) of the Committee of Ministers on the European Prison Rules.

<sup>29</sup> *Slawomir Musial v. Polen* (28300/06) avsnitt 93.

<sup>30</sup> *Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer», Kriminalomsorgen og Helsedirektoratet, 9. mai 2016 s. 14-15 og s. 21-22*

ungdomsstraffen i straffeloven av 2005 kapittel 8 a, som det kan være naturlig å kort omtale til komitéen som en alternativ straffeform.

### **7. Fri rettshjelp, punkt 13**

Til svaret til spørsmålene i punkt 13 bør det tilføyes at rundskriv fra Statens sivilrettsforvaltning av 20. desember 2016 om fri rettshjelp (SRF-2017-1) erstattet tidligere rundskriv om fri rettshjelp (G-2005-12).

I SRF-2017-1 kapittel 7.7 er det gjort rede for statens positive plikt etter EMK artikkel 6 nr. 1 til å avhjelpe økonomiske hindre for adgangen til domstolsprøving i sivile saker. Som i HR-2015-1934-A er det videre lagt til grunn at EMK artikkel 6 nr. 1, jf. menneskerettsloven § 3, utgjør selvstendig grunnlag for krav på rettshjelp. Rundskrivet oppstiller de sentrale føringene fra EMDs praksis. Med dette oppfatter vi at rundskrivet legger opp til en operasjonalisering av statens positive plikt etter EMK artikkel 6 nr. 1 ved behandlingen av søknader om fri rettshjelp. Det gjenstår å se hvordan dette vil slå ut i praksis.

I sivile saker går EMK art. 6 nr. 1 lenger enn FNs konvensjon for politiske og sivile rettigheter artikkel 14 i å oppstille en positiv plikt for staten til å avhjelpe økonomiske hindre for retten til domstolsprøving.<sup>31</sup>

### **8. Internering av asylsøkere, punkt 14 og 16**

I svar på spørsmålene i punkt 14 om Trandum er det en henvisning til Norges åttende periodiske rapport til FNs torturkomité punkt 121-127. Nasjonal institusjon synes det er naturlig at staten også henviser til samme rapport punkt 128-132, som omhandler fengsling av barn på Trandum.

I svar på spørsmålene i punkt 16, er det en henvisning til lovforslaget om endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler. Nasjonal institusjon legger til grunn at denne omtalen vil bli oppdatert, ettersom lovforslaget er sendt på høring og høringsfristen er gått ut.

Når det gjelder fengsling av barn på Trandum, vil dette være naturlig å rapportere på i relasjon til oppfyllelsen av artikkel 7. Denne bestemmelsen har sin parallell i EMK artikkel 3. På bakgrunn av EMDs tolkning av EMK artikkel 3, legger Nasjonal institusjon til grunn at tidsaspektet ved fengsling av medfølgende barn på Trandum også vil kunne være av stor betydning i relasjon til artikkel 7.

I Norges statsrapport til FNs torturkomité punkt 129 fremgår det at utlendingsloven ikke oppstiller særskilte regler om maksimal fengslingstid i saker om barn, og at en fiksert tidsgrense heller ikke kan utledes av EMK eller barnekonvensjonen. Nasjonal institusjon er for så vidt enig i at verken EMK eller barnekonvensjonen, og heller ikke FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter, eksplisitt oppstiller slike særskilte regler.

EMD avsa imidlertid sommeren 2016 fem dommer mot Frankrike som gjaldt internering av familier med barn (*A.B. og andre v. Frankrike (11593/12)*, *R.K. og andre v. Frankrike (68264/14)*, *R.C. og V.C. v.*

---

<sup>31</sup> Sml. FRA, ECHR, Council of Europe *Handbook on European law relating to access to justice* (2016) s. 58-65, og CCPR *General Comment No. 32*, romertall II.

*Frankrike (76491/14), R.M. og andre v. Frankrike (33201/11) og A.M og andre v. Frankrike (24587/12)*). Frankrike ble dømt for brudd på EMK artikkel 3 i alle sakene. Det som kan utledes fra dommene er at statenes handlingsrom hva gjelder internering av barn er begrenset. EMD uttaler at utover en kort periode («*qu'au-delà d'une brève période*») vil internering av barn under gitte omstendigheter utgjøre et brudd på EMK artikkel 3, og at tidsmomentet derfor er en viktig faktor ved avgjørelsen av om interneringen er i strid med EMK artikkel 3. Slik Nasjonal institusjon ser det vil en ren henvisning til at EMK og barnekonevnsjonen ikke oppstiller særskilte regler om maksimal fengslingstid i saker om barn kunne være en noe forenklet gjengivelse av det som kan utledes av Norges folkerettslige forpliktelser når det gjelder fengsling av barn.

Nasjonal institusjon legger som nevnt over til grunn at statsrapporten vil bli oppdatert i forbindelse med omtalen av lovforslaget. I høringsbrevet er det forslått tidsfrister for fengsling av barn, og det vil derfor være relevant å omtale dette i statsrapporten. Vi viser i denne forbindelse til vår høringsuttalelse med våre synspunkter på hvordan lovforslaget stiller seg i lys av våre folkerettslige forpliktelser.<sup>32</sup>

## **9. Urfolk, punkt 9, 19 og 20**

I svaret til punkt 9 om vold mot kvinner, kan staten legge til informasjon om vold i nære relasjoner i samiske miljøer. Sametinget og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) har akkurat lansert en rapport om vold i nære relasjoner i samiske samfunn.<sup>33</sup> Rapporten «*Om du tør spørre, tør folk svare*» handler om hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn. FNs spesialrapportør for urfolksrettigheter har tidligere uttalt at urfolkskvinner og -jenter, er spesielt utsatt for vold og andre menneskerettslige utfordringer. Det er lite forskning på området, og dermed lite kunnskap. Samiske kvinner rapporterer i større grad om vold enn menn, og i større grad enn ikke-samiske kvinner. Samiske kvinner rapporterer også om psykososialt stress. Av rapporten kom i tillegg fram at samer har liten tillit til hjelpeapparatet spesielt til norske institusjoner. Det anbefales å ta inn noen refleksjoner over hvordan Norge arbeider med oppfølgingen av denne problematikken.

I svaret til punkt 19 bør staten kommentere ytterligere på flere punkter.

- Nasjonal institusjon ønsker at statsrapporten utdyper sin informasjon om arbeidet med en ny reinbeitekonvensjon mellom Norge og Sverige. Det bør særlig redegjøres for hvordan konvensjonen forholder seg til artikkel 27, samt bakgrunnen for hvorfor konvensjonen enda ikke er ratifisert. Statsrapporten bør også kommentere på Tanaavtalen mellom Norge og Finland, og hvordan denne forholder seg til artikkel 27.
- Det er nå ti år siden Samerettsutvalget foreslo en rettighetskartlegging sør for Finnmark, som i likhet med Finnmarksloven blant annet var begrunnet i FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter og ILO konvensjon nr. 169. I statsrapporten rapporteres ikke noen direkte

---

<sup>32</sup> Se våre hjemmesider [www.nhri.no](http://www.nhri.no).

<sup>33</sup> Øveri, I. T., Bergman, S.H., & Finstad, A.K. (2017). «*Om du tør å spørre, tør folk å svare*»: Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (Rapport 2/1017). Se videre Astrid, M.A. Eriksen, Ketil Lenert Hansen, Cecilie Javo, Berit Schei (2015). *Emotional, physical and sexual violence among Sami and non-Sami populations in Norway: The SAMINOR 2 questionnaire study*. Scandinavian Journal of Public Health



progresjon i arbeidet med å få i stand en slik rettighetskartlegging, ei heller noe nærmere om hvorfor oppfølgingen tar så lang tid. Det bør i større grad informeres om dette i statsrapporten.

- Når det gjelder fiske, informerer vi om at Nasjonal institusjon har utarbeidet en egen temarapport om tematikken, som publiseres i løpet av mars 2017. Vi vil oversende rapporten til departementet når den foreligger, slik at staten eventuelt kan ta stilling til temarapporten i sine rapportering til FNs menneskerettighetskomité.
- Statsrapporten bør også nevne status på Nordisk samekonvensjon, som er en videreføring av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Komiteen kan også informeres om at Norge sammen med Sverige og Finland, er blitt enige om forslag til Nordisk Samekonvensjon, som er sendt til Sametingene for godkjenning. Slik Nasjonal institusjon ser det, vil en Nordisk samekonvensjon, hvis den er i tråd med folkeretten, være et positivt tiltak for å styrke menneskerettighetssituasjonen til samene.
- Et annet positivt utviklingstrekk, er Olje- og energidepartementets folkerettslige vurdering i forbindelse med klagesaken om Fred. Olsen Renewables – Kalvvatnan vindkraftverk, 11.11.2016, ref. 08/3602. Saken er enestående i norsk forvaltningspraksis, idet drøftelsen er forankret i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27.

I svaret til punkt 20 bør staten også kommentere ytterligere på flere punkter.

- LOIPR spør spesifikt etter en avklaring om hvorvidt samenes landrettigheter er beskyttet av mineralloven. Dette spørsmålet er ikke besvart i statsrapporten.
- Norge bør også rapportere ytterligere om fremdriften i arbeidet med forslaget om en lovfesting av retten til konsultasjoner i saker som berører samiske interesser direkte, jf. forslaget fra Samerettsutvalget 2 (NOU 2007:14).

#### **10. Nasjonale minoriteter, punkt 7 og 21**

I svaret til spørsmålene i punkt 7 nevnes ikke romkvinner, samiske kvinner eller kvinner med nedsatt funksjonsevne. Dette bør adresseres.

I svaret til spørsmålene i punkt 21 svares ikke på alle spørsmål. Det informeres om tiltak innenfor utdanning, men ikke om tiltak for å avskaffe diskriminering og sosial ekskludering av tater/romanifolket i arbeidsliv og på boligmarkedet. Videre nevnes tater/romaniutvalgets forslag men det nevnes ikke hvilke tiltak som er blitt iverksatt utover at rapporten har vært på høring. Nasjonal institusjon mener det i større grad bør informeres om tiltak rettet mot arbeidsliv og boligmarked, og om hvilke konkrete tiltak regjeringen har gjort for å følge opp tater/romaniutvalgets mange forslag.

#### **11. Eldre og deres menneskerettighetssituasjon, nytt tema**

Vi vil oppfordre staten til å omtale temaet eldre som et nytt tema i sin rapport til FNs menneskerettighetskomité selv om det ikke er nevnt i LOIPR eksplisitt. Temaet berører flere bestemmelser i konvensjoner.

I følge SSB vil antallet eldre over 70 år dobles til 1,3 millioner frem til 2060, i tråd med den globale trenden omtalt av FNs uavhengige ekspert på eldre.<sup>34</sup> FNs arbeidsgruppe på eldre har på sin side dokumentert mangel på beskyttelse både mot diskriminering på grunnlag av alder og inhuman og nedverdiggende behandling.<sup>35</sup> Arbeidsgruppen vurderer om disse forholdene tilsier en egen konvensjon eller kan ivaretas gjennom eksisterende mekanismer. Statene oppfordres derfor til å rapportere på situasjonen for eldre der det er relevant.

Inkludering av temaet eldres rettigheter i internasjonale rapporteringer var også en av anbefalingene i temarapporten «*Menneskerettigheter i norske sykehjem*» fra den tidligere nasjonale institusjonen i desember 2014.<sup>36</sup> Rapportens hovedfunn var at lovgivningen i Norge syntes å være tilfredsstillende, mens praksis var problematisk ved at blant annet enkelttilfeller av nedverdiggende behandling var gjenstand for mangelfull oppfølging og at et større antall brudd på retten til privatliv ikke var forenelig med Norges menneskerettslige forpliktelser. Helseministeren anerkjente på det tidspunkt at det var menneskerettslige utfordringer i norske sykehjem.

Temarapporten anbefalte også en mer detaljert kartlegging av menneskerettslige utfordringer for å identifisere hensiktsmessig oppfølging noe som foreløpig ikke er blitt fulgt opp. Rapporteringen til FNs menneskerettighetskomité er en anledning til å omtale regjeringens nye reform «*Leve hele livet*» og dens relevans i forhold til menneskerettslige utfordringer for eldre.<sup>37</sup>

Vi har forøvrig merket oss at temaet ble omtalt i Norges første rapport til CRPD i 2015, og vi har oppfordret CEDAW til å vurdere å ta dette temaet inn på sin LOIPR til høringen av Norge i oktober 2017.<sup>38</sup>

Vennlig hilsen

**Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter**

Petter Wille

Direktør

Stine Langlete

Seniorrådgiver

---

<sup>34</sup> A/HRC/33/44.

<sup>35</sup> A/AC.278/2015/2.

<sup>36</sup> Rapporten finnes på våre nettsider [www.nhri.no](http://www.nhri.no).

<sup>37</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-reform-skal-gi-eldre-bedre-tjenester/id2541470/>

<sup>38</sup> Se våre innspill til CEDAW på våre nettsider [www.nhri.no](http://www.nhri.no)

