



Partileder Jonas Gahr Støre
Partileder Trygve Slagsvold Vedum
Partileder Audun Lysbakken

Deres referanse:
Vår referanse: 2021/161
Dato: 27/09/2021

NIMs innspill til regjeringsforhandlinger høsten 2021

1. Innledning

NIM har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og øvrig lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten før øvrig. NIM skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen og andre offentlige aktører, jf. NIM-loven § 3.

I forbindelse med at resultatet fra Stortingsvalget 2021 ga grunnlag for et nytt parlamentarisk styringsgrunnlag, ønsker vi nå å fremheve noen av NIMs gjeldende anbefalinger.

2. FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

Norge ratifiserte CRPD i 2013 uten reservasjoner, men den er ikke inkorporert i norsk lov, i motsetning til FNs øvrige diskrimineringskonvensjoner.¹ Dette er etter vårt syn prinsipielt uheldig og vi har derfor anbefalt at konvensjonen inkorporeres i norsk rett.² Norge er folkerettslig bundet av konvensjonen uavhengig av inkorporering, men manglende inkorporering kan føre til at norske domstoler i noen tilfeller vil måtte legge til grunn et resultat som er i strid med våre folkerettslige forpliktelser.³

NIM vil også peke på at en viktig virkning av inkorporasjon er at det vil gjøre konvensjonen mer tilgjengelig enn den er i dag, både for de som har rettigheter og for myndighetene som har forpliktelser etter den. På denne måten kan inkorporering bidra

¹ FNs kvinnediskrimineringskonvensjon er inkorporert i menneskerettsloven, og FNs rasediskrimineringskonvensjon er inkorporert gjennom likestillings- og diskrimineringsloven.

² Se nærmere om dette i felles brev fra NIM og Likestillings- og diskrimineringsombudet til kultur- og likestillingsministeren og justis- og beredskapsministeren 2. mars 2021: [Brev-NIM-LDO-om-CRPD.pdf \(nhri.no\)](#)

³ Se blant annet Høyesteretts avgjørelse HR-2016-2591-A avsnitt 63.

til å styrke etterlevelsen av rettighetene for personer med funksjonsnedsettelse i praksis, noe det er behov for.⁴

NIM anbefaler:

- CRPD bør inkorporeres i norsk lov.

NIM påpekte i årsmeldingen for 2020 at det er nødvendig med en endring av vergemålssystemet i tråd med CRPDs bestemmelser og det paradigmeskiftet som konvensjonen målbærer, for å bedre sikre autonomi og selvbestemmelse. NIM legger til grunn at CRPD forplikter staten til å opprette et system for beslutningsstøtte som kommer som erstatning for dagens system med vergemål.

NIM anbefaler:

- Vergemålsinstituttet bør avvikles og erstattes med et system for beslutningsstøtte, slik at retten til selvbestemmelse og personlig autonomi i størst mulig grad kan ivaretas for alle.

3. Menneskerettsutfordringer i norske fengsler

Det er betydelige menneskerettighetsutfordringer i norske fengsler. Det knytter seg særlig til forholdene for psykisk utviklingshemmede og alvorlig psykisk syke innsatte, isolasjon av innsatte og bruk tvangsmidler som sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Kvinnelige innsattes soningsforhold reiser særlige spørsmål. Sivilombudets forebyggingsenhet har blant annet funnet at sikkerhetsseng i vesentlig større utstrekning brukes overfor kvinnelige innsatte. Også innsatte kvinners vern mot diskriminering reiser menneskerettslige spørsmål, som bør utredes nærmere. Barn som soner har også rett til et særlig vern, som det må tas høyde for i regelverk og bevilgninger.

Menneskerettighetsutfordringene i fengslene kan bare avhjelpes gjennom et samspill av økte bevilgninger, endringer i regelverk og retningslinjer samt kompetanseheving og opplæring hos kriminalomsorgen og støtteapparat. Dialog med de ansatte i kriminalomsorgen er viktig. Vi understreker betydningen av strukturelle tiltak som forbedrer soningsforholdene, og som dermed motvirker utagerende atferd som kan lede til bruk av isolasjon og tvangsmidler. Forrige regjering har allerede igangsatt en del arbeid. En stortingsmelding foreslår utredning av ulike tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget om effekter og sammenheng mellom virkemidler og måloppnåelse i kriminalomsorgen.⁵ Det foreslås i stortingsmeldingen å nedsette et offentlig utvalg for

⁴ Se Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport «Tvang og makt» (2019), Sivilombudsmannens uttalelse 2020/292, Høyesteretts opphevelse av lagmannsrettens dom på grunn av manglende drøfting av CRPD (HR2019-1637-U) illustrerer også behovet for klargjøring av CRPDs status i norsk rett.

⁵ Meld. St. 39 (2020–2021) Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring

å utrede ivaretagelsen av innsatte med helsemessige forhold som vanskeliggjør deltakelse i fengselsfellesskapet. Justis- og beredskapsdepartementet gjennomgår regelverket om utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvang i fengsel, i lys av kritikken fra Sivilombudet.

Samtidig er det nødvendig med en mer helhetlig kartlegging. En del ytterligere tiltak er mulig å iverksette allerede, men det forutsetter økte bevilgninger.

NIM anbefaler:

- Det bør nedsettes et utvalg for å fremme forslag til regelverksendringer og andre tiltak, herunder satsningsområder knyttet til blant annet bygningsmasse, utetid og helsetjenester i fengslene, for å sikre menneskerettighetene til innsatte i norske fengsler. Utvalget bør være bredt sammensatt.
- Bevilgningene til kriminalomsorgen bør allerede nå økes betydelig. Generelle kutt bør ikke omfatte kriminalomsorgen.

4. Likeverdig omsorg for barn uten omsorgspersoner

Enslige mindreårige asylsøkere er barn som kommer alene til Norge for å søke asyl. Etter norsk rett er enslige mindreårige asylsøkere under 15 år under barnevernets omsorg, på linje med andre barn som ikke har omsorgspersoner, mens enslige mindreårige mellom 15 og 18 år ikke er omfattet av barnevernloven. Omsorgssituasjonen til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år har over flere år vært kritisert av FN.⁶ I 2016 utga NIM en temarapport om omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere, hvor vi konkluderte med at enslige mindreårige asylsøkere utsettes for usaklig forskjellsbehandling i strid med barnekonvensjonen.⁷

I 2021 ble det lovfestet i utlendingsloven at UDI skal ha omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år.⁸ Justis- og beredskapsdepartementet uttalte i den forbindelse at det ikke bestrider 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.⁹

NIM mener at lovendringen opprettholder forskjellsbehandlingen mellom enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år og andre barn, som uavhengig av alder gis et omsorgstilbud i regi av barnevernmyndighetene.

NIM anbefaler:

⁶ Avsluttende merknader til Norges rapporter til FNs barnekomité, FNs torturkomité og FNs menneskerettighetskomité.

⁷ [Temarapport-2016-Omsorg-for-enslige-mindreårige-asylsøkere.pdf \(nhri.no\)](#)

⁸ Lov 11. mai 2021 nr. 36 om endringer i utlendingsloven (lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak).

⁹ Prop. 82 L (2020-2021) s. 22.

- Enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år må gis et omsorgstilbud som er likeverdig med andre barn uten omsorgspersoner. Omsorgsansvaret må sikres gjennom lov og følges av tilstrekkelige bevilgninger.

5. Opprettelse av uavhengig klimakommisjon

Klimaendringene er ifølge FN en av de største og mest presserende truslene mot menneskerettighetene.¹⁰ Flere menneskerettigheter kan forplikte staten til å avverge farlige klimaendringer, herunder retten til et levelig miljø etter Grunnloven § 112 og retten til liv og privatliv etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs barnekonvensjon (BK).¹¹

Et effektivt rettighetsvern forutsetter at innbyggere har tilgang på korrekt informasjon om klimaendringene og effektene av klimatiltak, samt mulighet til uavhengig kontroll av om staten når sine klimamål.¹² For å sikre en effektiv og uavhengig kontroll av statens klimainnsats, har flere land i Europa opprettet uavhengige og lovfestede klimakommisjoner med rådgivnings- og tilsynsmandat.¹³ NIM har derfor anbefalt opprettelsen av en slik kommisjon i vår årsmelding til Stortinget.¹⁴ EU opprettet nylig et slikt organ i sin klimalov fra juni 2021, og anbefalte samtidig at alle land også oppretter et slikt organ på nasjonalt nivå.¹⁵

NIM mener at en klimakommisjon vil kunne overvåke om staten etterlever forpliktelsene til å kutte i utslipp og gi råd om hvilke klimatiltak som bør iverksettes, i tråd med pliktene etter Grunnloven § 112, jf. § 92, EMK, SP, ØSK og BK, jf. Århuskonvensjonen. Det vil styrke etterlevelsen av menneskerettighetene på klimaområdet, og gi domstolene bedre forutsetninger for kontroll. NIM anbefaler:

¹⁰ Se blant annet FNs menneskerettighetskomité generell kommentar no. 36 om retten til liv (2018) avsnitt 62.

¹¹ Klima er en del av virkeområdet til Grunnloven § 112, og myndighetene har en plikt til å iverksette og avstå fra tiltak som bryter med § 112, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 143 og 147. For mer informasjon, se NIMs temarapport om klima og menneskerettigheter: https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/10/Klima_og_menneskerettigheter.pdf

¹² Etter EMK artikkel 13 har enhver rett til et effektivt rettsmiddel. EMD understreker i blant annet *Hardy and Maile v. Storbritannia* § 220 at innbyggere må kunne vurdere og forutsi virkningen miljøproblemer har for dem. Konvensjon om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (Århuskonvensjonen, 1998) artikkel 9 stiller også krav om overprøving for en domstol eller liknende uavhengig organ.

¹³ Totalt 10 land har slike organer, herunder Sverige, Danmark, Finland, Tyskland, Storbritannia og Frankrike, se rapport fra EEA tilgjengelig på <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2021/Evans-Duwe-Climate-governance-in-Europe-the-role-of-national-advisory-bodies-2021-Ecologic-Institute.pdf> side 31–42.

¹⁴ Justiskomiteens medlemmer fra AP, SP og SV var positive til dette, se Innst. 545 S (2020–2021) Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen side 9–10.

¹⁵ Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law') artikkel 3.

- Regjeringen bør utrede opprettelsen en uavhengig klimakommisjon, med lovfestet mandat til å gi råd om utslippskutt og overvåke etterlevelsen av menneskerettslige klimaforpliktelser.

6. Særlig om krav til menneskerettslige vurderinger der tiltak berører menneskerettighetene

Grunnloven § 92 pålegger statens myndigheter å «respekt og sikre» menneskerettighetene i Grunnloven og i traktater om menneskerettigheter som er bindende for Norge.¹⁶

NIM besvarer en rekke høringer hvert år, og har på den bakgrunn lenge tatt til orde for at myndighetene i større grad enn i dag må sikre at det gjøres grundige og gode vurderinger av menneskerettigheter i alle tiltak der det er nødvendig. I forbindelse med håndteringen av koronapandemien ble dette særlig synlig, og koronakommisjonen konkluderte med at det ikke ble foretatt tilstrekkelige menneskerettsvurderinger, særlig i pandemiens tidlige fase.¹⁷ NIM har blant annet foreslått at kravet til menneskerettslige utredninger tydeliggjøres i Utredningsinstruksen.¹⁸ Vi har også over tid tatt til orde for at myndighetene bør ha en mer systematisk tilnærming til oppfølging av anbefalinger fra FNs og andre internasjonale organisasjoner til Norge. NIM anbefaler:

- Utredningsinstruksen bør revideres slik at kravet til menneskerettslige utredninger fremgår eksplisitt. I tillegg bør det utarbeides en særskilt veileder til hvordan myndighetene skal foreta vurderinger av menneskerettigheter.
- Oppfølgingen av anbefalinger fra FNs menneskerettighetsorganer til Norge bør styrkes i dialog med sivilsamfunn, ombud og NIM.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

¹⁶ Generelle bestemmelser om myndighetenes plikter følger også av blant annet EMK artikkel 1, ØSK artikkel 2, SP artikkel 2 og barnekonvensjonen artikkel 4.

¹⁷ Se NOU 2021:6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien, kapittel 28. Også feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området avdekket svikt ved gjennomføringen av overnasjonale regelverk, se NOU 2020:9 Blindsonen.

¹⁸ NIMs årsmeldinger til Stortinget for 2016 og 2017, tilgjengelig på nhri.no. I en nyere henvendelse til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring tar vi til orde for at det utarbeides en egen veileder om menneskerettslige utredninger til bruk for alle utredninger av tiltak som berører menneskerettighetene, se [NIM brev \(nhri.no\)](mailto:NIM@nhri.no)

Også barneombudet har ønsket en oppdatering av utredningsinstruksen for å sikre at det foretas barnerettighetsvurderinger av alle forslag som berører barn, se Se barneombudets brev til Barne- og familiedepartementet, 31. mai 2021: [Behov for veiledning om hvordan gjøre barnerettighetsvurderinger – Barneombudet](#)

Adele Matheson Mestad

Direktør

Marit Berger Røsland

Styreleder

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.