

Justisdepartementets lovavdeling
v/ Audgunn Syse

**Oslo, mandag, 5.
desember 2011**
Vår ref.:
Må alltid oppgis.

Høringsuttalelse: Høring om EMD-reformen

Deres ref: 201107293 EO AUS/mk

Innledning

Juss-Buss er et studentrettshjelpstiltak ved Universitetet i Oslo. Vi gir bistand i enkeltsaker, arbeider rettspolitisk, samt driver med forskning og utdanning. Årlig behandler vi over fem tusen henvendelser fra enkeltpersoner som ønsker bistand fra oss. Et betydelig del av sakene er knyttet til menneskerettigheter, eksempelvis innenfor utlendingsrett og fengselsrett. I tillegg til enkeltsaksbehandlingen, arbeider vi også med menneskerettigheter på strukturelt nivå, eksempelvis gjennom å delta i rapporteringsprosesser til internasjonale og nasjonale organer.

Generelle kommentarer

Juss-Buss er positive til regjeringens arbeid med å følge opp Interlaken-prosessen, blant annet ved å "gjennomføre nasjonale tiltak for å bedre gjennomføringen av EMK og redusere sakstilfanget til EMD". Vi vil imidlertid understreke at å bedre gjennomføringen av EMK er viktig i seg selv, og at man i denne prosessen ikke utelukkende kan fokusere på tiltak som på kort sikt vil redusere sakstilfanget.

Til høringens punkt 1:

Til tross for økt fokus på menneskerettighetene, blant annet gjennom krav til undervisning, opplever Juss-Buss at offentlige organer i liten grad ser hen til konvensjonens rettigheter i sitt daglige virke. Dette kan blant annet skyldes at menneskerettighetene oppfattes av forvaltningsansatte som et litt uklart rettsgrunnlag som er vanskelig å forholde seg til i praksis. En utstrakt bruk av ufaglærte vikarer, eksempelvis i kriminalomsorgen, gjør det også tilfeldig hvordan man i de daglige avgjørelsene forholder seg til konvensjonens krav.

Juss-Buss arbeider med en rekke saksfelter hvor menneskerettighetskrenkelser forekommer, eksempelvis innenfor utlendingsrett og fengselsrett. Vi ser som generelle trekk at det er svak kunnskap om menneskerettigheter i forvaltningen, både i sentralforvaltningen og i lokale forvaltningsorganer. Det er ikke tilstrekkelig å ta inn menneskerettigheter i utdannelsen av studenter innen politi, kriminalomsorg og helse- og sosialfag. Kunnskap om menneskerettigheter må i tillegg gis som etterutdanning for forvaltningsansatte.

Selv om det er viktig å videreutvikle og styrke kunnskapen om menneskerettighetene i de offentlige organene mener Juss-Buss at også den enkelte borgers kunnskap om konvensjonens rettigheter må styrkes, særlig med tanke på at EMK knytter seg til grunnleggende rettigheter for individet. Manglende kunnskap om rettigheter gjør at man er uviten om eventuelle brudd på disse, og det er gjerne svakere samfunnsgrupper som innehar minst kunnskap på området. Dette kommer vi tilbake til under kommentarene til høringens punkt 4 og 7. Gjennom oppsøkende rettshjelpstiltak vil man enklere kunne nå denne gruppen og i større grad sørge for en

effektiv gjennomføring av konvensjonen for alle lag i befolkningen. Dette kommer vi tilbake til under kommentarene til punkt 4.

Juss-Buss vil også fremheve det problematiske i at situasjonen rundt Najsional Institusjon (NI) er uavklart. Fremdeles ser det ut til at NI blir nedgradert til B-status, med mindre myndighetene tar grep om situasjonen. En velfungerende NIHR er etter vår mening viktig for å sikre effektiv etterlevelse av menneskerettighetsforpliktelsene. Det er oppsiktsvekkende og svært uheldig at Norge ikke makter å opprettholde en NIHR som tilfredsstillende de internasjonale kravene. Myndighetene bør umiddelbart sørge for å sette i gang tiltak for å avhjelpe dette.

Til høringens punkt 2

Juss-Buss er svært positive til den angitte planen om å utarbeide rutiner for oppfølging av dommer mot Norge. Etter vår mening har oppfølgingen av dommer mot Norge, eksempelvis innen utlendingsretten, vært for dårlig. I den forbindelse vil vi særlig fremheve betydningen av at en oppfølgingsrutine fokuserer på *praksis* i forvaltningen, og ikke kun den lovtekniske siden av spørsmålene. I mange tilfeller er det ikke reglene i seg selv, men forvaltningens praksis som står i et problematisk forhold til Norges menneskerettighetsforpliktelser. Oppfølgende myndighet må derfor sikre at de har god kjennskap til praksis og hvordan denne faktisk fungerer.

Det må videre sikres at oppfølgingsprosessen er åpen. Sivilsamfunnet må få innsyn i prosessene, og mulighet til å komme med innspill.

Til høringens punkt 3

Etter vår mening er arbeidet med oppfølging av rettspraksis fra EMD ikke god nok. Vi ser at kunnskapen, både om utviklingen i rettspraksis og om de faktiske forholdene i samfunnet, er svak i en rekke av myndighetsorganene. Dette er dessverre tilfelle både blant sentralmyndighetene og blant de mer underliggende myndighetsorganer. Her ser vi også store forskjeller mellom ulike forvaltningsorganer, eksempelvis i forskjellige fengsler. Erfaringene fra Advokatforeningens prosedyregruppe viser en rekke konkrete eksempler på at oppfølgingen i forvaltningen av menneskerettighetsforpliktelser ikke fungerer.¹ Justisdepartementets oppfølging er ikke omfattende nok til å sikre fullgod oppfyllelse av MR-forpliktelsene.

Oppfølging av MR-forpliktelsene må skje mer planmessig. Ansvar for oppfølgingne må legges til en bestemt seksjon, som må ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp praksis fra EMD løpende. Disse må også ha ansvar for faktisk gjennomføring, og må ta oppgaven med å identifisere problemområder og hente inn ytterligere kunnskap om feltet, eksempelvis gjennom empiriske undersøkelser, for så å planlegge og overvåke implementeringen av de nødvendige endringer

En helhetlig handlingsplan for gjennomføring av Norges menneskerettighetsforpliktelser må vedtas.

Spesielt når det gjelder oppfølging av utviklingen i praksis fra EMD vil en sterk NIHR være viktig, som nevnt i punkt 1.

Til høringens punkt 4

Informasjon og veiledning

¹ Se om dette Humlen/Myhre "Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppe i utlendingsrett – erfaringer etter 4 års drift." i Juss-Buss og Olaf Halvorsen Rønning (red.) "Med loven mot makta. Juss-Buss førti år", Novus 2011.

Et viktig element for adgangen til å påberope menneskerettighetsbrudd overfor norske myndigheter, er at de som anser sine rettigheter krenket, kan få den nødvendige hjelp til å få dette vurdert. I dag er veiledning lagt til offentlige organer, gjennom den forvaltningsrettslige veiledningsplikten. Dette er problematisk fordi Staten alltid vil være motpart i disse sakene. Den som anser sine rettigheter krenket kan nettopp av den grunn ha redusert tillit til de statlige organene. I tillegg opplever vi at forvaltningen ofte ikke har tilstrekkelig kunnskap om menneskerettighetsforpliktelser til å gi fullgod veiledning. I tillegg til at kunnskapen om forpliktelser er svak, er det naturligvis også prinsipielle problemer knyttet til blant annet uavhengighet ved veiledning fra det offentlige.

Retts hjelp på nasjonalt plan

I NOU 1993; 18 punkt 13.7 påpeker Menneskerettighetslovutvalget at tilgang til nødvendig hjelp vanskelig kan sikres uten en ordning med helt eller delvis fri retts hjelp. Hensynet til rettsikkerhet må være overordnet i saker vedrørende brudd på menneskerettigheter. Tilgangen til fri retts hjelp etter lov om fri retts hjelp er i dag ikke tilfredsstillende i saker om mulige brudd på menneskerettighetene. De fleste sakstyper hvor menneskerettighetsbrudd forekommer er ikke prioritert i retts hjelpsloven², og retts hjelp vil som hovedregel ikke innvilges i slike saker etter unntaksbestemmelsene i retts hjelpsloven.³

Juss-Buss mener at nødvendig informasjon og bistand til de som mener å ha fått krenket sine menneskerettigheter burde sikres gjennom å utvide retts hjelpsloven til i større grad å omfatte saker om krenkelse av menneskerettigheter. Søknad om retts hjelp i slike tilfeller må avgjøres av organer som er tilstrekkelig faglig kompetente og uavhengige, slik at søknadene får en forsvarlig behandling.

Se for øvrig våre kommentarer under punkt 7.

Tilsynsordninger

Tilsynsordninger vil være et viktig tiltak for å sikre oppfølging av menneskerettighetsforpliktelser og å unngå krenkelser. Dette gjelder etter Juss-Buss mening spesielt i saker med institusjonaliserte, som fanger. I norske fengsler har man i dag en kontrollordning hvor man i tilknytning til hver region oppnevner et tilsynsråd. Det enkelte tilsynsråd har blant annet som oppgave å føre tilsyn med fengslene i sin region, og med at behandlingen av domfelte og innsatte skjer i samsvar med gjeldende rett.

Erfaring viser imidlertid at tilsynsrådene fungerer i varierende grad. Sivilombudsmannen foretar av denne grunn en nærmere undersøkelse av ordningen. Juss-Buss mener det må foretas en gjennomgang av tilsynsordningen for å sikre at den fungerer i praksis/etter sin hensikt, og samtidig har menneskerettighetene for øyet. Tilsynsrådene har en unik mulighet til å kontrollere hvordan kriminalomsorgen forholder seg til og gjennomfører menneskerettigheten i den praktiske hverdag. Denne muligheten kunne man i større grad utnyttet dersom rådets medlemmer besto av jurister med kunnskap om menneskerettighetene. På denne måten vil de innsattes rettsikkerhet kunne ivaretas i større grad. En slik ordning ville også i større grad enn nå kunne sørge for en effektiv etterlevelse av konvensjonens rettigheter.

Spesielt om utsatt iverksettelse

Juss-Buss vil særlig fremheve betydningen av at det gis utsatt iverksettelse av forvaltningsvedtak når det fremmes prosedable anførsler om menneskerettighetsbrudd. I mange tilfeller vil forvaltningsvedtak som potensielt er menneskerettighetsstridige, være ugjenkallelige. Eksempelvis har vi opplevd at

² Jf retts hjelpsloven § 11 første og annet ledd, og § 16 første og annet ledd.

³ Jf retts hjelpsloven § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd

Justisdepartementet, ved KSF, ikke har gitt utsatt iverksettelse, og overført fanger som risikerer mishandling i Øst-Europeiske fengsler mens Sivilombudsmannen behandler saken. Fangen hadde ikke tilgang til ytterligere rettshjelp, og var dermed uten mulighet til å få en rettsavgjørelse om utsatt iverksettelse. De samme problemstillingene har vi sett i utlendingssaker. Gjennomføring av vedtak på en slik møte tar i realiteten bort all mulighet til å få overprøvd vedtaket. Denne praksisen er svært uheldig, og viser at forvaltningen i liten grad tar inn over seg alvoret i slike saker. Juss-Buss mener det må sikres at slike inngripende og ugjenkallelige vedtak ikke effektueres før menneskerettighetsanførslene er prøvet på en forsvarlig måte.

Til høringens punkt 6

Juss-Buss er positive til at tiltakene i reformpakken gjennomføres, men hadde helst sett at det var større åpenhet rundt hvor langt man var kommet i det konkrete arbeidet med gjennomføringen av de enkelte tiltakene. Henvisningen til at dette "løpende vurderes" av norske myndigheter er ikke tilstrekkelig informativ til å vurdere om oppfølgingsarbeidet er i tråd med anbefalingene.

Til høringens punkt 7

Det vises generelt til punkt 4 ovenfor. De samme momentene, som tiltak til informasjon, rettshjelp og effektive tilsynsordninger, gjør seg gjeldende også i denne sammenheng.

Informasjon og veiledning

Etter Juss-Buss sin oppfatning er situasjonen med informasjon og veiledning om praksis fra EMD og søknads- og prosessforutsetninger ikke tilfredsstillende.

Tilstrekkelig kunnskap om rettigheter, eller tilgang til nødvendig juridisk bistand, vil være avgjørende for å realisere rettighetene etter EMK. Vår erfaring viser imidlertid at innenfor de rettsområdene hvor det er størst sannsynlighet for menneskerettighetsbrudd, eksempelvis utlendingsrett og fengselsrett, har klientene ofte ikke tilstrekkelig personlige eller økonomiske ressurser til å hevde sine rettigheter.

Veiledningsordningene om menneskerettigheter og prosedyren for å ta en sak inn for EMD må bli mer omfattende, og må være rettet mot behovet til klientgruppene. Det innebærer blant at veiledningen må være tilgjengelig for klientene, eksempelvis i fengslene, og at den må være på et språk klientene forstår.

Forvaltningens veiledningsplikt er ikke tilstrekkelig til å dekke behovet for veiledning. De har verken tilstrekkelig uavhengighet eller kunnskap til å gi fullgod bistand til de aktuelle klientgruppene.

Et tiltak som kunne sikret at nødvendig hjelp blir gitt, var å legge veiledning til bestemte organer, eksempelvis Senter for menneskerettigheter. Dette vil imidlertid være betinget av at SMR får tildelt adskillig større ressurser enn de i dag har.

Retts hjelp

Etter den norske retts hjelpsloven vil retts hjelp ikke innvilges før en sak er tatt opp til realitetsbehandling behandling i EMD. Det innebærer at retts hjelp ikke gis for stadiene med utarbeidelse av klage og ved kommunikasjon til staten vil.⁴

Etter Juss-Buss' mening må Norge i større grad gi retts hjelp på et tidligere stadium i prosesser hvor personer tar saker til EMD. Dette vil kunne bidra til å minske andelen ubegrunnede klager. I alle tilfeller vil det være

⁴ Jf retts hjelpsloven § 12 første ledd.

viktig for å sikre at velbegrunnede klager ikke urettmessig siles bort, som følge av at søker ikke har tilstrekkelig økonomiske ressurser til å betale for en advokat.

Med vennlig hilsen,
for Juss-Buss

Kirsten Vikesland Mæhle

Elise Gedde Metz

Torunn Hoem Brunsvik

Olaf Halvorsen Rønning

Susanne Skei Fostvedt

