

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 menneskerettighetskrenkelser 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 menneskerettighetskrenkelser, 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 krenkelser av EMK. Regulering av adgangen til å kreve erstatning for krenkelser 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 krenkelser 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 konvensjonskrenkelser, følger av SP. Med utgangspunkt i denne analysen skal utredningen vurdere om det er behov for å lovregulere adgangen til å kreve erstatning ved krenkelser 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 menneskerettighetskrenkelser 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 krenkelser av de aktuelle konvensjonene, idet det ikke-økonomiske tapet gjerne vil være det mest fremtredende ved konvensjonskrenkelser og adgangen i norsk rett til å kreve erstatning for ikke-økonomisk tap ved menneskerettighetskrenkelser 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 ordening, som ivaretar hensynet til borgernes rettssikkerhet. Vilårene for og omfanget av erstatningsansvaret bør i størst mulig grad fremgå av lovteksten. 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.