

Årbok

om menneskerettigheter i Norge 2004

Norsk senter for menneskerettigheter



UNIVERSITETET I OSLO

Norsk senter for menneskerettigheter

INNHOOLD

FORORD 5

INNLEDNING 9

A SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER 18

- 1 Retten til liv 18
- 2 Forbudet mot tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling og straff 21
- 3 Forbudet mot slaveri og tvangsarbeid 24
- 4 Vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse 26
- 5 Retten til en rettferdig rettergang 30
- 6 Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning 47
- 7 Retten til et effektivt rettsmiddel 56
- 8 Kravet om lovhjemmel for straff og forbudet mot straff med tilbakevirkende kraft 57
- 9 Vernet om privatlivssfæren 60
- 10 Retten til tanke- og trosfrihet 67
- 11 Retten til ytringsfrihet 71
- 12 Retten til forsamlings- og foreningsfrihet 76
- 13 Vernet om eiendomsretten 77
- 14 Retten til å stemme ved frie valg 78

B ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER 79

- 1 Retten til en tilfredsstillende levestandard 80
- 2 Retten til helse 83
- 3 Retten til arbeid og relaterte rettigheter 83
- 4 Retten til utdanning 88
- 5 Retten til deltakelse i kulturlivet 90

C DISKRIMINERINGSFORBUDET OG UTSATTE GRUPPERS RETTIGHETSVERN 91

- 1 Diskrimineringsforbud 91
- 2 Særlig om forbudet mot diskriminering av kvinner 96

- 3 Særlig om barns menneskerettigheter 103
- 4 Forbudet mot rasediskriminering m.v. 109
- 5 Urfolks særskilte menneskerettighetsvern 115
- 6 Nasjonale minoriteters særlige menneskerettighetsvern 117
- 7 Særlig om flyktningers og asylsøkeres menneskerettighetsvern 118

D ØVRIG INFORMASJON 121

Rapporter om Norge under internasjonale menneskerettighetsinstrumenter 121

Internettadresser 123

Senter for menneskerettigheters mandat som nasjonal institusjon
for menneskerettigheter 126

Forkortelser: 129

FORORD

En årbok om menneskerettigheter i Norge

Denne publikasjonen gir en redegjørelse for menneskerettighetenes stilling i Norge i 2004. Den er utarbeidet av Senter for menneskerettigheter (SMR). Årboken er den første i sitt slag – og er en del av SMRs virksomhet som nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter

SMR er i første rekke en forsknings- og utdanningsenhet ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Men vi er også Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Regjeringen besluttet i 2001 å gi SMR status som nasjonal institusjon for menneskerettigheter (beslutningen er tatt inn bakerst i årboken). Dette var et resultat av Norges oppfølging av FN generalforsamlings vedtak fra 1993 om at alle FNs medlemsstater skal ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter som har et særlig ansvar for å overvåke menneskerettighetenes stilling i landet.

Finnes det samlede redegjørelser for Norge?

Det har til nå ikke foreligget noen samlet og uavhengig årlig redegjørelse for menneskerettighetssituasjonen i Norge. Enkelte frivillige organisasjoner som arbeider med menneskerettigheter kartlegger regelmessig menneskerettighetssituasjonen innen sine respektive områder. Internasjonale menneskerettighetsorganisasjoner som Amnesty International og Human Rights Watch overvåker menneskerettighetssituasjonen i mange land på årlig basis – også forholdene i Norge. Enkelte staters utenriksdepartementer utarbeider også regelmessig beskrivelser av menneskerettighetsforholdene i verdens stater, herunder Norge. Mest kjent er kanskje det amerikanske utenriksdepartementets årlige rapport. Den norske regjeringen har i noen år utarbeidet en omfattende redegjørelse over menneskerettighetene i Norge i form av egne årsrapporter om menneskerettigheter. Alle disse initiativene er viktige. Det er bare gjennom regelmessig og nitid

overvåkning at en kan evaluere myndighetenes oppfyllelse av forpliktelsen til å følge menneskerettslige spilleregler i sin myndighetsutøvelse.

En årlig foreteelse

SMRs *Årbok om menneskerettighetene i Norge 2004* er sen-terets forsøk på å gi et overblikk over menneskerettighetenes gjennomslagskraft i det norske samfunnet. Publikasjonen skal, som tittelen indikerer, bli en årlig foreteelse.

Hva sier Årboken om menneskerettighetene i Norge i 2004?

Menneskerettig- hetenes betydning i det norske samfunnet

Oversikten som presenteres i årboken forteller oss først og fremst at menneskerettighetene spiller en stor rolle i det norske samfunnet. Årboken viser at storting og regjering må orientere seg i forhold til og ofte ta hensyn til de internasjonale menneskerettighetsforpliktelser i sitt arbeid. Den viser også at norske domstoler i sterkt økende grad avgjør tvister hvor partene har påberopt seg menneskerettigheter til løsning av saken. Men, menneskerettighetsspørsmål settes også på dagsorden av inter- nasjonale komiteer og domstoler som overvåker menneskeret- tighetenes stilling i Norge, og av ulike ombud, klageordninger, media og frivillige organisasjoner.

Ny Grunnlov § 100 om ytringsfrihet

Årbokens ulike kapitler gir uttrykk for hvilke forhold som ble ansett for å være menneskerettslig relevante i 2004. Flere tiltak er iverksatt for å bedre menneskerettighetsbeskyttelsen. Landet fikk blant annet en ny og utvidet grunnlovsbestemmelse til vern om ytringsfriheten i 2004. Mot slutten av året kom også regje- ringens forslag om reorganisering av diskriminerings- og like- stillingslovgivningen her til lands.

Utfordringer for mange ulike myndigheter

Materialet viser også at det på visse områder kan være slik at norske myndigheter ikke alltid handler i samsvar med interna- sjonale menneskerettslige krav: De mange rettssakene i nasjo- nale domstoler om minstekrav til en rettferdig rettergang ved løsning av enkelttvister og forbudet mot gjentatt straffefølg- ning, tyder på at det fremdeles er rom for diskusjon om samsva- ret mellom tradisjonelle måter å forstå prosesslovgivning på og de krav som følger av Den europeiske menneskerettighetskon- vensjon (EMK). Vernet om privat- og familielivet ser ut til å stå overfor nye utfordringer, dels som følge av flere tiltak i kampen

mot organisert kriminalitet, men også på grunn av ulike virkemidler iverksatt for å justere kursen for så vidt gjelder situasjonen for utlendinger og fremmedkulturelle i Norge. Diskusjonen om hvordan samenes rett til forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark best kan gjennomføres i ny lovgivning, er et viktig uttrykk for uenigheten om hvordan norske myndigheter skal forholde seg til urfolks krav på særskilt beskyttelse. Internasjonale tilsynsmyndigheter har i alle fall direkte kritisert Norge på ett punkt i 2004: FNs menneskerettighetskomité mener at det obligatoriske kristendoms- og livssynsfaget i grunnskolen (KRL-faget) ikke er i overensstemmelse med vernet om religionsfriheten i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Det hører med til sjeldenhetene at særnorske ordninger så tydelig blir ansett for å være problematiske i forhold til internasjonale menneskerettighetsstandarder.

Menneskerettigheter – av betydning for alle sektorer

Mer generelt viser årboken at menneskerettighetsproblemer nok omfatter flere forhold enn hva man ofte assosierer med begrepet menneskerettigheter. Årboken viser også at i dagens Norge er de fleste sektorer i samfunnet underlagt et menneskerettslig rammeverk – og er dermed i prinsippet gjenstand for menneskerettslig prøving. Det er også grunn til å minne om at spørsmålet om norsk myndighetspraksis overensstemmer med internasjonale menneskerettighetskonvensjoner generelt, er vanskelig å besvare entydig. Det norske samfunnet har behov for en styrking av sin menneskerettighetskompetanse, og vil ha det i lang tid fremover.

FNs verdenserklæring om menneskerettighetene ble vedtatt i 1948. I dag, over 50 år etter at selve grunnsteinen for de internasjonale menneskerettighetene ble lagt, har tanken om at menneskerettighetene gjelder for enhver og i et hvert samfunn, også slått rot i den norske bevisstheten.

Årboken har vært et kollektivt løft for SMR. Marius Emberland har vært prosjektleder. Claire A. Hubert har utført store deler av grunnarbeidet med innsamling og systematisering av materialet, i slutfasen ved hjelp av Martine Scheie. Berit Klevar og Kristin Abildsnes har lest korrektur. Christian Boe Astrup har hatt det tekniske produksjonsansvaret. Den enkelte fagperson ved SMR har i tillegg kommet med uvurderlige innspill i arbeidet. SMR retter også takk til en rekke personer i ulike ombud og frivillige

organisasjoner, som har kommet med nyttige innspill og grunnlagsinformasjon i arbeidet med årboken.

Oslo, 1. februar 2005

Geir Ulfstein

Direktør, Senter for menneskerettigheter

INNLEDNING

Valg av systematikk

Rapporten beskriver menneskerettighetenes stilling i Norge i 2004, hvor de enkelte forhold er ordnet iht. ulike rettigheter i de menneskerettighetskonvensjoner som må anses for å være mest sentrale i det norske samfunnet. Rettighetene som omtales er delt inn i tre hovedgrupper.

Opplegget for
årboken

Først behandles menneskerettighetssituasjonen i Norge i foregående år hva angår de rettigheter som gjerne kalles sivile og politiske menneskerettigheter. Deretter behandles menneskerettighetsutviklingen i Norge knyttet til de rettigheter som oftest omtales som økonomiske, sosiale og kulturelle. Felles for alle menneskerettigheter er at de bygger på en likhetsgrunnsetning og prinsipper om ikke-diskriminering. Menneskerettigheter har også som et hovedformål å ivareta interessene til samfunnets minoriteter, utsatte grupper og andre grupper som har behov for et målrettet og sterkt menneskerettighetsvern. Situasjonen for slike rettigheter utgjør den tredje delen av rapportens «menneskerettighetsregnskap» for 2004.

Denne systematikken er praktisk begrunnet. Men det er langt fra vanntette skott mellom de tre gruppene av rettigheter. Det vil ofte være en smakssak hvor en velger å plassere et konkret problem. Dette gjør ikke menneskerettighetene mindre viktige. Dette er faktisk et grunnleggende trekk ved menneskerettighetene. De supplerer hverandre i et gjensidig avhengighetsforhold.

Kilder

En fullstendig redegjørelse er ikke mulig

Årboken gir ingen fullstendig presentasjon av menneskerettighetssituasjonen i Norge i 2004. En slik redegjørelse er det ikke mulig å gi. Ikke bare fordi det ville være svært ressurskrevende

å skaffe til veie tilstrekkelig informasjon. Det er også uenighet om hva menneskerettigheter er, og hvilke forhold som kan sies å ha menneskerettighetsaspekter ved seg. Enkelte forhold vil dessuten kunne være menneskerettighetsspørsmål uten at noen har tenkt på det i slike baner.

En redegjørelse for menneskerettighetssituasjonen i Norge må derfor i stedet foretas innenfor et visst rammeverk. Dette gjelder både innholdet i menneskerettighetsbegrepet og de kilder en forholder seg til.

Det normative
grunnlaget:
konvensjoner
og Grunnlov

SMRs virksomhet bygger på de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormene – menneskerettighetskonvensjonene. Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i disse. Den norske grunnloven har også en viss regulering av menneskerettighetsnormer. Grunnloven er vår høyeste rettskilde – den står over all annen lovgivning. Også grunnlovens menneskerettighetsnormer danner derfor et utgangspunkt for arbeidet med årboken.

Den kunnskapen om menneskerettslige utfordringer og utviklingstrekk som årboken bygger på, hentes fra et begrenset, men likevel omfattende materiale av etterprøvbare kilder. Rapporten baserer seg i hovedsak på følgende kilder:

Ny lovgivning

- **Ny lovgivning:** En vesentlig del av norske myndigheters gjennomføring av menneskerettighetsforpliktelser skjer gjennom ny lovgivning. Dessuten vil flertallets synspunkter ofte reflekteres i lovgivningen. Et viktig formål med menneskerettighetene er å sette visse grenser for slike flertallsoppfatninger i den grad de går utover mindretallets interesser. En kartlegging av nye lovinitiativer er derfor vesentlig for årboken. Årboken har hentet informasjon fra forslag til ny lovgivning fremsatt av storting eller regjering, og lovgivning som er endelig vedtatt av Stortinget.

Nye traktat-
forpliktelser

- **Nye traktatforpliktelser:** Det skjer en kontinuerlig utvikling på det internasjonale plan. Nye menneskerettighetsforpliktelser skapes og vedtas innenfor rammene av internasjonale organisasjoner som FN og Europarådet. Norske myndigheters aksept av nye internasjonale forpliktelser vil også få betydning for menneskerettighetssituasjonen her til lands, i hvert fall på sikt. Årboken gir derfor også oversikt over even-

tuelle nye traktatforpliktelser Norge har påtatt seg i foregående år. Fremtidige årbøker vil gi en oversikt over nye traktatforpliktelser Norge påtar seg. Året 2004 forløp imidlertid uten at Norge inngikk nye forpliktelser.

Praksis fra domstolene

- **Domstolspraksis:** Myndighetenes oppfølging av menneskerettighetene kan til en viss grad «måles» ved å registrere hvordan norske domstoler forholder seg til menneskerettslige normer når de tar stilling til tvister mellom privatpersoner eller mellom privatpersoner og offentlige myndigheter. Det er en lang tradisjon for å se slik myndighetspraksis som et uttrykk for menneskerettighetenes status i et samfunn. Avgjørelsene illustrerer menneskerettighetenes gjennomslagskraft når «hardt står mot hardt», og altså når det særlig er behov for menneskerettighetene. Dessuten er avgjørelser fattet av offentlige tvisteløsningsorganer uttrykk for en av statsmaktens synspunkter på menneskerettighetene. Årboken bygger derfor også på den informasjon som kan innhentes om domstolsavgjørelser fra Høyesterett, Høyesteretts kjæremålsutvalg og lagmannsrettene, der internasjonale menneskerettsstandarder eller grunnlovens menneskerettsbestemmelser er blitt påberopt og/eller anvendt.

Uttalelser fra Sivilombudsmannen

- **Sivilombudsmannens uttalelser:** Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) er gitt et særskilt mandat til å vurdere menneskerettsaspekter ved forvaltningens praksis. Sivilombudsmannens uttalelser blir generelt tillagt stor vekt av myndighetene i senere saker. Derfor bygger årboken også på praksis fra Sivilombudsmannen, der internasjonale menneskerettsstandarder eller grunnlovens rettighetsbestemmelser er behandlet.

Praksis fra andre ombud og klageordninger

- **Praksis fra andre statlige ombud og klageorganer:** I Norge har vi flere ulike ombuds- og klageordninger. Enkelte av disse har relativt ofte befatning med forhold knyttet til hvordan menneskerettighetene håndheves av forvaltningen. Dette gjelder i første rekke Barneombudet, Likestillingsombudet, Senter mot etnisk diskriminering og Klagenemnda for likestilling. Årboken bygger derfor også på informasjon innhentet i forbindelse med problemstillinger og saker behandlet av disse organene.

- **Norges rapporter til internasjonale komiteer:** Flere av menneskerettighetskonvensjonene pålegger den norske regjeringen å sende inn jevnlig rapporter til konvensjonenes egne overvåkningsorganer om hvordan Norge selv ser på situasjonen for menneskerettighetene under de ulike konvensjonene. Slike statsrapporter er ikke bare «skjønnmaling» fra norske myndigheters side. De gir også omfattende informasjon om hvor og hvordan konvensjonsforpliktelsene utfordrer myndighetenes egen virksomhet.

Norge har rapporteringsplikt under følgende konvensjoner:

- FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SPR);
- FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSKR);
- FNs torturkonvensjon (TK);
- FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK);
- FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK);
- FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) (BK);
- FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om salg av barn;
- FNs barnekonvensjons tilleggskonvensjon om barn i væpnet konflikt;
- Den europeiske sosialpakt (ESP);
- ILO-konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid;
- ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten;
- ILO-konvensjon nr. 98 om retten til å organisere seg til å føre kollektive forhandlinger;
- ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi;
- ILO-konvensjon nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid;
- ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke;
- ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting;
- ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk.
- ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnarbeid;

Årbokens behandling av statsrapportene er begrenset til en gjennomgang av Norges svar på tidligere kritikk og anbefalinger fra overvåkningsorganene. I 2004 har Norge levert

statsrapporter under SPR, ØSKR og BKS tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi, ESP og ILO nr. 87, 98, 100 og 111. Ettersom Norge ikke er blitt kritisert eller har fått konkrete anbefalinger fra ILOs overvåkningsorganer av relevans for årets ILO-rapporter, vil disse rapportene ikke bli behandlet nærmere.

I tillegg til statsrapportene leverer Norge kommentarer til Europarådets torturkomité etter mottagelsen av rapporter fra Komiteen. Komiteens rapporter er basert på besøk i norske fengsler og andre forvaringsinstitusjoner. Komiteen har besøkt Norge i 1993, 1997 og 1999. Neste besøk er planlagt i 2005.

Internasjonale organers anbefalinger til Norge

- **Internasjonale tilsynsorganers anbefalinger:** De aller fleste internasjonale menneskerettighetskonvensjonene etablerer egne internasjonale organer – komiteer – som påser at den enkelte stat faktisk etterlever de menneskerettighetskonvensjonene de har ratifisert. En vanlig metode for å sikre slik oppfølging er at statenes regjeringer forplikter seg til å sende inn jevnlig rapporter – egenbeskrivelser – av hvorvidt de selv anser konvensjonenes rettigheter å være oppfylt. På bakgrunn av disse rapportene, samt supplerende materiale som «skyggerapporter» utarbeidet av frivillige organisasjoner og høringer med representanter for regjeringen, avgir tilsynsorganene rapporter (gjerne kalt «concluding observations») for det enkelte land, hvor komiteenes egne synspunkter på den nasjonale oppfyllelsen gis. Komiteene gir også anbefalinger om hvilke skritt regjeringen bør ta for ytterligere å sikre håndhevelsen av menneskerettighetene.

Årboken bygger på den informasjon som finnes i anbefalinger og egne rapporter fra FNs menneskerettighetskomité; FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter; FNs torturkomité; FNs kvinnekomité; FNs rasediskrimineringskomité; FNs barnekomité; Europarådets torturkomité; Den europeiske komité for sosiale rettigheter; Den europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse; og ILOs overvåkningsorganer. I tillegg er rapportene som er utarbeidet av FNs ulike spesialrapportører konsultert. (Disse dokumentene inneholdt i 2004 intet av betydning for Norge.)

Internasjonale avgjørelser av søksmål mot Norge

- **Avgjørelser av søksmål mot Norge i internasjonale tvisteløsningsorganer:** En annen form for sikring av offentlige myndigheters menneskerettighetsforpliktelser er internasjonale

nale løsninger av enkelttvister mellom privatpersoner og myndighetene selv. Flere av menneskerettighetskonvensjonene har opprettet egne tvisteløsningsorganer hvis mandat er å løse konflikter i enkelttilfeller mellom privatpersoner på den ene siden og den norske regjeringen, som representant for norske myndigheter, på den andre siden. Avgjørelser fattet av slike tvisteløsningsorganer er generelt en viktig kilde til kunnskap om menneskerettighetssituasjonen i et samfunn.

Årboken har innhentet informasjon om avgjørelser i klagesaker fremmet mot Norge i følgende internasjonale klageorganer:

- Den europeiske menneskerettighetsdomstol;
- Den europeiske komité for sosiale rettigheter;
- FNs menneskerettighetskomité;
- FNs torturkomité;
- FNs kvinnekomité;
- FNs rasediskrimineringskomité;
- ILOs overvåkningsorganer.

Selv om avgjørelsene er knyttet til helt spesifikke problemer og konflikter, vil de tvister som fremmes for internasjonal behandling stort sett være uttrykk for problemer av mer generell og strukturell art i samfunnet. En forutsetning for internasjonal tvisteløsningsbehandling er at nasjonale rettsmidler er uttømt. Dette vil normalt innebære at nasjonale tvisteløsningsinstanser (typisk norske domstoler) også har behandlet konflikten, men ikke gitt privatpersonen medhold fordi de mener saken ikke reiser tilstrekkelige menneskerettighetsproblemer. Noen ganger kan slike konklusjoner være indikasjon på at norske myndigheter er i utakt med internasjonale krav, og da vil en internasjonal løsning kunne gi svar på om så er tilfelle. Avgjørelsene er også viktige fordi norske myndigheter ofte føler seg forpliktet i sin senere praksis til i lignende tilfeller å justere seg i forhold til de signaler som er gitt.

Mediedebatten

- **Medieoppslag:** Media har en kontrollfunksjon – også innen menneskerettighetsområdet. Mye av den debatt som føres om menneskerettighetenes stilling i Norge finner sitt uttrykk gjennom aviser, og i noen grad også etermedia. Det er imidlertid ikke alltid slik at påstander om menneskerettighetsbrudd gir uttrykk for faktiske problemer. Det kan være behov for tilbakeholdenhet fra medias side i å videreformidle

påstander om menneskerettighetsbrudd som ikke er i samsvar med rammene for menneskerettighetsbegrepet. På den annen side er også slike påstander en viktig del av menneskerettighetsdebatten i samfunnet. Det kan også være slik at forhold som dekkes i media ikke vil være formulert som menneskerettighetsforhold, selv om de også kan ses ut fra denne synsvinkelen. Denne rapporten bygger på et skjønnsomt utvalg av presseklipp fra riksavisene i året som har gått, uten at dette kildematerialet kan sies å ha vært styrende for innholdet i rapporten

Andre innspill og kilder

- **Annet:** En rekke organisasjoner og institusjoner har på forespørsel også kommet med innspill til rapporten, og dette har vært nyttig bakgrunnsmateriale for redegjørelsen. Offentlig tilgjengelig materiale fra frivillige organisasjoner og offentlige ombud som særlig arbeider med menneskerettighetsspørsmål har derfor også vært en informasjonskilde til årboken.

Flere frivillige organisasjoner utarbeider «skyggerapporter» på eget initiativ. Disse er ment som et supplement til Norges egen rapportering. Slike skyggerapporter sendes til de internasjonale tilsynsorganene som et kritisk korrektiv til statsrapportene. De internasjonale overvåkningsorganene legger til en viss grad vekt på slike «skyggerapporter». Ofte vil det være en informasjonskanal for de uttalelser overvåkningsorganene avgir som svar på Norges rapporter under de enkelte konvensjonene. I 2004 har Forum for Barnekonvensjonen levert skyggerapport vedrørende Norges oppfølging av Barnekonvensjonen.

Malen for fremstillingen

Opplegget for fremstillingen

Så langt det har latt seg gjøre, følger fremstillingen denne malen:

Hver rettighet gis først en kort introduksjon, hvor det også redegjøres for de viktigste konvensjoner hvor rettigheten er kommet til uttrykk. Rapporten nevner sentral norsk lovgivning som gjennomfører det internasjonale regelverket på nasjonalt plan. Det sies også noe om hvorvidt rettigheten er kommet til uttrykk i Norges grunnlov.

Deretter omtales eventuell ny norsk lovgivning av betydning for den enkelte rettigheten.

Etter dette omtales domstols- og eventuelt forvaltningspraksis fra norske tvisteløsningsorganer av betydning for rettigheten.

Deretter behandles ny praksis fra internasjonale overvåkningsorganer som har til oppgave å overvåke Norges oppfølging av rettighetene.

Endelig gis en kort redegjørelse for hovedpunktene i den offentlige diskusjonen om menneskerettighetssituasjonen i Norge, slik den er kommet til uttrykk i mediedebatten inneværende år.

**MENNESKERETTIGHETENE
I NORGE I 2004**

A SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER

Hva er sivile og politiske rettigheter?

De menneskerettighetene som gjerne omtales som sivile og politiske rettigheter, er kommet til uttrykk i to generelle konvensjoner om slike rettigheter: FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SPR) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Disse konvensjonene gjelder for alle personer, uavhengig av kjønn, alder, status og gruppetilhørighet.

Kvinner og barns sivile og politiske rettigheter er i tillegg beskyttet gjennom FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (heretter KDK) og FNs barnekonvensjon (heretter BK). Men det finnes også andre konvensjoner som gir uttrykk for viktige sivile og politiske rettigheter. Som eksempel kan nevnes FNs torturkonvensjon (heretter TK) og Europarådets konvensjon for forebygging av tortur.

Sivile og politiske rettigheter er i hovedsak de menneskerettigheter som har sitt historiske og ideologiske utgangspunkt i liberalismen. Sivile og politiske rettigheter dreier seg om grunnleggende krav til den liberale rettsstaten, som legger vekt på individets behov for vern mot vilkårlig og omfattende myndighetsmakt. Blant de mest kjente sivile og politiske rettighetene finner vi ytringsfriheten, torturforbudet og religionsfriheten. Men det finnes også andre sivile og politiske rettigheter. I det følgende gis en oversikt over utviklingen i 2004 for så vidt gjelder de sivile og politiske rettigheter som har hatt størst betydning for det norske samfunnet.

1 RETTEN TIL LIV

Traktater

Alle mennesker har en iboende rett til liv, og vernet om eksisterende liv er beskyttet som en egen menneskerettighet. Rettigheten er kommet til uttrykk blant annet i EMK artikkel 2 og i SPR

artikkel 6 nr. 1. Bestemmelsene forbyr etter sin ordlyd inngrep i liv, og er altså et forbud mot at staten berøver individer livet. Men myndighetene kan også være forpliktet til aktivt å gjennomføre tiltak for å sikre vern om livet.

Også spesialkonvensjoner har egne bestemmelser som tar sikte på beskyttelse av livet. BK artikkel 6 pålegger statene å sikre barnets overlevelse så langt det er mulig. BK artikkel 37 bokstav a og SPR artikkel 6 nr. 5 nedlegger et absolutt forbud mot dødsstraff for handlinger begått før fylte 18 år.

Forholdet mellom menneskerettigheter og biomedisin utdypes av Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og menneskets verdighet i forbindelse med anvendelsen av biologi og medisin. Norge har signert konvensjonen (4. april 1997), men ikke ratifisert den.

Et generelt forbud mot dødsstraff i fredstid følger av sjette valgfrie tilleggsprotokoll til EMK og andre valgfrie tilleggsprotokoll til SP. EMKs trettende valgfrie tilleggsprotokoll utvider forbudet mot dødsstraff til også å omfatte krigstid. Norge har undertegnet denne traktaten (3. mai 2002), men har ennå ikke ratifisert den.

Norsk lovgivning

EMK, SPR og BK er norsk lov iht. menneskerettsloven av 1999 § 2. I tillegg er store deler av vernet mot inngrep i liv beskyttet i norsk straffelovgivning. Lov om humanmedisinsk bruk av bioteknologi har menneskeverdet som sitt normative grunnlag. I lovens forarbeider vises det blant annet til EMK artikkel 2.

Retten til liv som en grunnleggende menneskerettighet er ikke nedfelt i grunnloven.

Avvisning av forslag om grunnlovsfesting av retten til liv

Grunnlovsforslag om rett til liv

Stortinget avviste 15. januar 2004 et forslag fra representanter fra Kristelig Folkeparti om å grunnlovsfeste retten til liv. Forslaget ble fremmet i Dok. nr. 12:15 (1999–2000) og behandlet av Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 100 (2003–2004). Forslaget gjaldt ny § 95a og lød slik:

Menneskeværdet skal være ukrænkeligt. Enhver har Ret til Liv og legemlig Integritet fra Undfangelse til naturlig Død. Enhver Borger har Ret til personlig Frihed og Livsudfoldelse inden de Grændser som følger af Lov og Ret. Nærmere Bestemmelser om Borgernes Frihed og Ret og deres Retsværn gives ved Lov.

Et nytt forslag med samme innhold ble fremmet 30. september 2004 (Dok. nr. 12: 11 (2003–2004)). Dette forslaget er ikke ferdigbehandlet av Stortinget.

Endringer i bioteknologiloven om genetisk undersøkelse av befruktede egg

Endringer i
bioteknologiloven

Lovendringer som muliggjør genetisk undersøkelse av befruktede egg trådte i kraft 1. september 2004. De nye reglene ble nedfelt i lov om humanmedisinsk bruk av bioteknologi av 5. desember 2003 nr. 100 (bioteknologiloven) § 2-14. Tillatelse til undersøkelse kan kun gis av en dispensasjonsnemnd ved alvorlig arvelig sykdom uten behandlingsmuligheter.

Formålet med regelendringen er å helbrede mennesker gjennom celletransplantasjon. Kun egg med de ønskede egenskapene gis mulighet til å videreutvikle nytt liv. Lovendringen gjør det mulig å forlenge et liv som ellers ville tatt slutt, samtidig som egg uten de ønskede egenskapene sorteres bort.

Bakgrunnen for lovendringen var den såkalte Mehmet-saken. Mehmet er en seks år gammel gutt med en dødelig sykdom (thalassemie). En genetisk undersøkelse av befruktede egg i morens livmor kunne muliggjøre celletransplantasjon fra en ny bror eller søster med full vevsforlikelighet. En slik celletransplantasjon var antatt nødvendig for å helbrede gutten, men var ikke tidligere tillatt etter norsk lov.

I samfunnsdebatten ble «retten til liv» brukt som argument både mot og for lovendringen som åpner for genetisk undersøkelse av befruktede egg. Dispensasjons- og klageneemnda for behandling i utlandet, som ble oppnevnt 1. september 2004, offentliggjorde sitt vedtak i Mehmet-saken 10. desember 2004. Her ble det gjort unntak fra loven av hensyn til gutten.

Norges femte rapport
til Menneskerettig-
hetskomiteen

Tiltak for å sikre gjennomføring av vernet om liv: Norges 5. periodiske rapport under SPR

Den norske regjeringen leverte sin femte periodiske rapport under SPR til FNs menneskerettighetskomité i november 2004. I rapporten gir regjeringen en redegjørelse for hvilke tiltak offentlige myndigheter har iverksatt for å øke gjennomsnittlig levealder i landet, blant annet i forhold til spedbarnsdødelighet, HIV og Aids, andre smittsomme sykdommer, trafikkdrepte og narkomane. Regjeringen opplyste om at den i forslaget til ny straffelov fremdeles går inn for et forbud mot assistert død (eutanasi) (Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)).

2 FORBUDET MOT TORTUR OG UMENNESKELIG OG NEDVERDIGENDE BEHANDLING OG STRAFF

Traktater

Alle mennesker har en ufravikelig rett til ikke å bli utsatt for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Dette forbudet er kommet til uttrykk i EMK artikkel 3 og SPR artiklene 7 og 10 nr. 1. Rettigheten er også utdypet i egne torturkonvensjoner: FNs torturkonvensjon (heretter TK) og Den europeiske torturforebyggelseskonvensjon. I henhold til TK artikkel 2, EMK artikkel 3 og SPR artikkel 7 og 10 nr. 1 har medlemsstatene plikt til å sikre frihet fra tortur innenfor eget myndighetsområde. Etter TK artikkel 3 og EMK artikkel 3 har staten også en plikt til ikke å utlevere eller på annen måte overlevere en person til et land hvor denne kan risikere behandling eller straff i strid med bestemmelsen.

Barn er beskyttet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling også etter BK artikkel 37 bokstav a.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven gjør EMK, SPR og BK til norsk lov. De handlinger som forbys etter internasjonale konvensjoner er selvsagt også urettmessige etter annen lovgivning. Blant annet gir straffeloven forbud mot legemskrenkelser, frihetsberøvelse, tvang, trusler og misbruk av offentlig myndighet. Utlendingsloven § 15 nedfeller et vern mot utsendelse for utlendinger som står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling i mottakerstaten.

Grunnloven § 96 har et forbud mot «Pinligt Forhør», og knesetter altså et forbud mot tortur og enkelte andre sterkt integritetskrenkende forhold i avhørssituasjoner. Det internasjonale menneskerettighetsvernet rekker lenger enn grunnloven på dette feltet.

Eget torturforbud i straffeloven

Tortur nå uttrykkelig
forbudt i straffeloven

Straffeloven fikk 25. juni 2004 et eget straffebud mot tortur (ny § 117a). Straffebudet trådte i kraft samme dag.

Hovedformålet med lovendringen var å gjennomføre TK i norsk lov. FNs torturkomité har lenge etterlyst et eget torturforbud i straffeloven. Det er antatt at lovendringen vil gjøre det enklere å anmelde og etterforske potensielle torturhandlinger. Innføringen av forbudet kan også bidra til å øke tjenestemenns bevissthet om grensen mot tortur, og dermed bidra til å forhindre overgrep.

Etter bestemmelsens ordlyd må følgende vilkår være oppfylt for at det foreligger tortur i straffelovens forstand:

- Handlingen må begås av eller med samtykke fra en offentlig tjenestemann (hvem dette er, regnes opp i loven).
- Handlingen må påføre en annen person skade eller alvorlig fysisk eller psykisk smerte.
- Ett av de følgende tilleggsvilkår må være innfridd: Handlingen må begås med det forsett å oppnå opplysninger eller en tilståelse; eller med det forsett å avstraffe, true, eller tvinge noen; eller begås på grunn av personens trosbekjennelse, rase, hudfarge, kjønn, homofil legning, leveform eller orientering, eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Strafferammen er 15 år. Ved grov og alvorlig tortur med døden til følge kan fengsel inntil 21 år idømmes. Medvirkning til tortur straffes på samme måte.

Lagmannsrettsavgjørelse om utkastelse fra asylmottak

Sak om utkastelse
fra asylmottak

Hålogaland lagmannsrett avsa 22. oktober 2004 kjennelse i en sak som dreide seg om forholdet mellom utkastelse fra asylmottak etter tvangsfullbyrdelsesloven § 13-3 tredje ledd bokstav (e) og EMK artikkel 3.¹ Saken gjaldt en etiopisk asylsøker som

1. LH-2004-50416.

hadde fått utreisefrist etter endelig avslag på asyl og arbeids- og oppholdstillatelse. Da asylsøkeren nektet å forlate asylmottaket, mottok hun skriftlig beskjed om at hun ikke lenger hadde tilbud om mottaksplass. Alle kontantutbetalinger ble stoppet. Hun ble samtidig orientert om at Utlendingsdirektoratet ville begjære utkastelse etter 14 dager.

Spørsmålet i saken var om utkastelsen var i strid med EMK artikkel 3 fordi hun ville bli utsatt for «umenneskelig» og «nedverdiggende» behandling. Det ble særlig anført at hun vil være uten husly, mat, økonomisk støtte og rett til arbeid, samt at situasjonen ville bli preget av usikkerhet og uforutsigbarhet.

Lagmannsretten kom til at det ikke var i strid med EMK artikkel 3 å nekte asylsøkeren opphold på asylmottaket etter endelig avslag på asylsøknaden. Lagmannsretten la blant annet vekt på at situasjonen var et resultat av asylsøkerens eget valg. Hun kunne selv bringe situasjonen til opphør ved å medvirke til retur til hjemlandet.

Lagmannsretten påpekte at statens ansvar etter EMK artikkel 3 ikke opphører selv om utlendingens opphold i riket har endret status fra lovlig til ulovlig. Lagmannsretten var ikke kjent med konvensjonspraksis som tilsa at statene er forpliktet til å garantere et minimum av levekår for utlendinger uten lovlig opphold. Terskelen for når EMK artikkel 3 i så måte er overtrådt, var under enhver omstendighet relativt høy, uttalte lagmannsretten, med henvisning til praksis fra EMD.

Norges femte periodiske rapport til FNs torturkomité

Norges femte rapport til FNs torturkomité

Den norske regjeringen leverte sin femte periodiske rapport under TK til FNs torturkomité 31. desember 2004. Av forhold som omhandler 2004 nevnte regjeringen det nye torturforbudet i straffeloven. Videre peker rapporten på at regjeringen har fremmet forslag til ny generell straffelov som inneholder en regel om universell jurisdiksjon for handlinger som Norge etter overenskomster med fremmede stater eller etter folkeretten for øvrig har rett eller plikt til å straffeforfølge.² Det ble også påpekt at Utdanningsdepartementet vedtok en ny læreplan for sykepleierutdanningen 1. juli

2. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004).

2004. I denne planen heter det at studentene også skal få undervisning i de krav som stilles til sykepleiere etter internasjonale konvensjoner, herunder menneskerettighetskonvensjoner.

Norges femte periodiske rapport til Menneskerettighetskomiteen

Norges femte rapport til Menneskerettighetskomiteen

I sin femte periodiske rapport under SPR, som ble levert FNs menneskerettighetskomité i november 2004, påpekte regjeringen at den i juni 2004 hadde iverksatt en handlingsplan for bekjempelse av vold i nære relasjoner (Handlingsplan «Vold i nære relasjoner» (2004–2007)).³ Det ble påpekt at formålet med handlingsplanen er å bringe ulike profesjonsgrupper sammen i et felles løft for å hjelpe voldsofre, voldsutøvere og barn som berøres av vold i nære relasjoner.

3 FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID

Traktater

Det er en ufravikelig menneskerettighet ikke å bli tvunget inn i slaveri eller tvangsarbeid. Forbudet mot slaveri og tvangsarbeid finnes i EMK artikkel 4 og SPR artikkel 8. Forbudet mot tvangsarbeid er også utdypet i ILO konvensjon nr. 29 og nr. 105. Det finnes også andre konvensjoner som har mindre aktualitet i dag: Konvensjonen mot slaveri av 25. september 1926 (med endringsprotokoll av 7. desember 1953), Tilleggskonvensjon om avskaffelse av slaveri, slavehandel og forhold og fremgangsmåter beslektet med slaveri av 7. september 1956, og Konvensjon om undertrykking av handel med mennesker og utnyttning av andres prostitusjon av 21. mars 1950.

Barn er også beskyttet i BK artikkelene 32 (beskyttelse mot økonomisk utbytting og arbeid som kan være til hinder for barnets utvikling), 34 (seksuell utnyttning og misbruk), 35 (salg og handel med barn) og 36 (alle andre former for skadelig utnyttning). BK har også en tilleggsprotokoll om salg av barn, barnepornografi og barneprostitusjon.

KDK artikkel 6 pålegger staten å iverksette alle tjenelige tiltak for å stoppe handel med kvinner og utnyttelse av kvinneprosti-

3. Tilgjengelig på: http://odin.dep.no/jd/norsk/dok/andre_dok/planer/012101-990548/dok-bn.html.

tusjon. Artikkel 11 første ledd, bokstav c beskytter eksplisitt kvinners rett til fritt valg av yrke.

Norsk lovgivning Menneskerettsloven gjør EMK, SPR og BK med tilleggsprotokoller til norsk lov. Straffeloven § 224 nedfeller individuelt straffeansvar for den som er ansvarlig eller medvirker til menneskehandel.

Grunnloven har ingen regulering av vernet mot slaveri eller tvangsarbeid.

Oppfølging av regjeringens handlingsplan mot handel med barn og kvinner

Handlingsplanen mot handel med barn og kvinner Handel med barn og kvinner er en aktuell problemstilling knyttet til forbudet mot slaveri og tvangsarbeid i Norge. Barn og kvinner, særlig fra Øst-Europa og Asia, hentes til Norge og tvinges inn i prostitusjon av personer tilknyttet organiserte kriminelle miljøer. Begrepet *trafficking* brukes når det er snakk om menneskehandel over landegrensene hvor salg av seksuelle tjenester er formålet.

Regjeringen har utarbeidet en handlingsplan for perioden 2003–2005 mot handel med barn og kvinner. Handlingsplanen har fem hovedmål:

- Bistå og beskytte kvinner og barn som har vært utsatt for menneskehandel.
- Forhindre rekruttering av kvinner og barn til slik handel.
- Begrense etterspørsel som skaper marked for handel med kvinner og barn.
- Avdekke og straffeforfølge i saker der kvinner og barn har vært offer for menneskehandel.
- Styrke kunnskap og samarbeid for å innfri handlingsplanens intensjoner.

Handlingsplanen skisserer 23 tiltak som skal gjennomføres for å nå målene.⁴ Det er satt av 100 millioner kroner for å finansiere

4. Tilgjengelig på <http://odin.dep.no/archive/jdvedlegg/01/04/Menne013.pdf>.

tiltakene. I juni 2004 offentliggjorde regjeringen en statusrapport for arbeidet med handlingsplanen.⁵

En rapport om reguleringer og erfaringer med sexkjøp i Sverige og Nederland ble offentliggjort 8. oktober 2004. En arbeidsgruppe sammenlignet situasjonen i Sverige, som har kriminalisert sexkjøp, med situasjonen i Nederland, hvor sexkjøp er avkriminalisert. Regjeringen skal gå grundig gjennom rapporten før den tar stilling til om Norge bør kriminalisere kjøp av seksuelle ytelser av personer over 18 år. Straffeloven § 203 forbyr i dag kjøp av sex av barn under 18 år.

Serieimport av kvinner fra Asia og Øst-Europa

Påstander om serieimport av kvinner

Aftenposten hadde lørdag 7. august 2004 en reportasje om kontaktbyråer som forsyner norske menn med kvinner som kommer på tre måneders besøksvisum i den tro at de skal gifte seg og få et bedre liv. Mange utsettes for vold, seksuell utnyttelse og psykisk terror. Krisesentrene har erfaringer som bekrefter dette bildet. Professor Ulf Stridbeck uttalte i Aftenposten 9. august at serieimporten muligens kan rammes av straffebudet mot menneskehandel. Riksadvokat Tor-Aksel Busch uttalte i samme artikkel at han ikke er fremmed for at det i slike saker kan være forhold som kan rammes av bestemmelsene mot menneskehandel og lignende forbud. Statsråd Erna Solberg uttalte søndag 8. august at regjeringen vil vurdere å fremme et forslag som gjør det mulig for den som utsteder visum til kvinnene, å sjekke om mannen er tidligere straffedømt.

4 VERNET MOT VILKÅRLIG FRIHETSBERØVELSE

Traktater

Alle mennesker har rett til fysisk frihet, og denne friheten skal offentlige myndigheter ikke kunne berøve uten at det er gode grunner for det. Forbudet mot frihetsberøvelse, og mulighetene for slik berøvelse i klart avgrensede tilfeller, er en egen menneskerettighet. Den er beskyttet i EMK artikkel 5 og SPR artikkel 9. Bestemmelsene gir den frihetsberøvede flere rettssikkerhetsgarantier, som rett til domstolsprøving av berøvelsen og krav på løslatelse dersom vilkårene ikke lenger foreligger.

5. Tilgjengelig på <http://odin.dep.no/jd/norsk/p30005209/p30005210/012061-990005/dok-bn.html>.

Barn er særlig beskyttet i BK artikkel 37. Frihetsberøvelse eller fengsling av barn og unge under 18 år må kun benyttes som siste utvei og for kortest mulig periode. Livsvarig fengsel skal ikke idømmes personer under 18 år.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven inkorporer EMK, SPR og BK i norsk rett. Straffeprosessloven kapittel 14, jf. kapittel 13a, regulerer adgangen til å pågripe og fengsle personer som med skjellig grunn mistenkes for en straffbar handling som etter loven kan medføre høyere straff enn seks måneder. Det finnes også flere lover som gir offentlige myndigheter adgang til å frihetsberøve personer i andre tilfeller enn ved mistanke om straffbart forhold. Slik lovgivning vil ofte muliggjøre tvangsplassering på institusjon i behandlingsøyemed.

Grunnloven § 99 sier at ingen kan fengsles uten hjemmel i lov. Grunnlovens vern mot frihetsberøvelse omfatter ikke like mange tilfeller av frihetsberøvelse som de internasjonale konvensjonene.

Nye permanente regler for bruk av tvang overfor psykisk utviklingshemmede

Tvang overfor psykisk utviklingshemmede

Den 1. januar 2004 trådte det i kraft et nytt kapittel 4A i sosialhelsetjenesteloven. Kapitlet omhandler rettssikkerheten ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming. Reglene viderefører i hovedsak midlertidige regler som tidligere var inntatt i sosialtjenesteloven kapittel 6A.

Lovendringer om erstatning for uberettiget straffeforfølgning

Erstatning for uberettiget straffeforfølgning

Se eget punkt om dette i avsnittet nedenfor om retten til en rettferdig rettergang.

Høyesterettsavgjørelse om tvungent psykisk helsevern

Sak om behandlingstid for opphør av psykisk helsevern

Høyesterett avsa dom 1. april 2004 om kravet om rask behandlingstid ved krav om opphør av tvungent psykisk helsevern.⁶ Klageren ble undergitt tvungent psykisk helsevern 28. november 2001, og begjærte opphør av tvangen 14. august 2002. Kon-

6. Rt. 2004 side 83.

trollkommisjonen for psykisk helsevern nektet å ta begjæringen til følge 29. august 2002. Først ved Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse av 21. januar 2004 ble det rettskraftig fastslått at det ikke forelå grunnlag for utskrivning etter psykisk helsevernloven. Det var da gått 17 måneder fra klagen ble fremmet overfor Kontrollkommisjonen. Høyesteretts kjæremålsutvalg henviste anken til Høyesterett. Høyesterett ble bedt om å ta stilling til spørsmålet om den samlede tidsbruk i saken innebar krenkelse av EMK artikkel 5 nr. 4, som gir frihetsberøvede krav på domstolsbehandling innen en viss tid.

Høyesteretts behandling av EMK

Høyesterett tok opp tre spørsmål av menneskerettslig interesse.

Det første spørsmålet var om brudd på retten til rask behandling av klage over frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5 nr. 4 og tvistemålsloven § 478 medførte rett til utskrivning fra tvungent psykisk helsevern. Svaret var avhengig av om rask prøving fremstår som en del av gyldighetsspørsmålet. Dette spørsmålet ble besvart benektende. Så lenge det var på det rene at de materielle vilkårene for tvangsinnleggelse fortsatt forelå, påvirket det etter Høyesteretts oppfatning ikke gyldigheten av innleggelsesvedtaket om EMK artikkel 5 nr. 4 var krenket.

Det andre spørsmålet var om det var adgang til å fremme sak om krenkelse av EMK etter den spesielle prosedyren i tvistemålsloven kapittel 33, i de tilfeller et brudd ikke var relevant for spørsmålet om vedtaket ble ugyldig. Høyesterett delte seg her (dissens 4–1). Flertallet mente at saksøkeren ikke hadde krav på å få behandlet spørsmålet innenfor ordningen etter tvistemålsloven kapittel 33. Slike saker må som hovedregel fremmes som et sivil søksmål i vanlige former. Domstoler som mener at det er grunnlag for å konstatere brudd, vil likevel ha diskresjonær kompetanse til å ta opp spørsmålet. I denne saken valgte flertallet å ta stilling til saken. Mindretallet (dommer Lund) påpekte at separate søksmål om brudd på EMK artikkel 5 nr. 4 var urealistisk. Mindretallet anførte at retten til effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 ga pasienten selv mulighet til å velge om han ønsket en vurdering av spørsmålet i domspremissene innenfor prosessordningen etter tvistemålsloven kapittel 33.

Det tredje spørsmålet var om saksbehandlingen av pasientens begjæring om utskrivning innfridde kravet til rask avgjørelse

etter EMK artikkel 5 nr. 4. Høyesterett kom til at saksbehandlingen var foretatt raskt nok.

Høyesterettssak om varetektsfengsling av femtenåring

Høyesterettsavgjørelse om varetektsfengsling av barn

Høyesterett avsa 3. november 2004 kjennelse om fortsatt varetektsfengsling av en 15 år gammel gutt.⁷ Et av spørsmålene var om lagmannsretten i sin kjennelse i tilstrekkelig grad hadde vurdert hvorvidt fengslingen ville være i strid med BK artikkel 37 bokstav b og artikkel 3 nr. 3 om særlig hensyn ved behandling av straffesaker som angår barn.

Høyesterett la til grunn at kjennelsesgrunnene fra lagmannsretten tilfredstilte de skjerpede krav som gjelder ved fengsling av personer under 18 år. Likevel kom Høyesterett enstemmig til at kjennelsen måtte oppheves fordi lagmannsretten, på grunn av siktedes unge alder, burde ha vurdert spørsmålet om fortsatt fengsling ut fra at fengsling ville bli begjært frem til hovedforhandling tidligst kunne finne sted.

Lagmannsrettssak om fortsatt varetekt 30. september 2004

Lagmannsrettsavgjørelser om fortsatt varetektsfengsling

Gulating lagmannsrett avsa kjennelse 30. september 2004 i sak om fortsatt varetektsfengsling.⁸ Ut fra en forholdsmessighetsvurdering etter straffeprosessloven § 170a sett i lys av EMK artikkel 5 nr. 3, kom lagmannsretten til at fortsatt varetektsfengsling var tillatt. Retten la vekt på at saken gjaldt en meget alvorlig narkotikaforbrytelse og at gjentagelsesfaren ble vurdert som sterk. De forhold av privat art som var fremholdt av den fengslede, mulighet til bolig og arbeid, var ikke tilstrekkelige til å føre til løslatelse.

Lagmannsrettssak om fortsatt varetekt 20. september 2004

Gulating lagmannsrett avsa kjennelse 20. september 2004 i sak om fortsatt varetektsfengsling.⁹ A ble 19. august 2004 dømt for overtredelse av straffeloven § 161, og fikk en straff utmålt som fellesstraff på tre år og åtte måneder og varetektsfradrag i 275

7. HR-2004-01845-U.

8. LG-2004-56435.

9. LG-2004-51940.

dager. Politiet begjærte ham fortsatt varetektsfengslet. Lagmannsretten sa seg etter kjæremål enig i tingrettens vurdering om at fortsatt varetekt kunne tillates etter straffeprosessloven § 170a. Det forelå fortsatt skjellig grunn til mistanke og kvalifisert gjentakelsesfare, og det dreide seg om grov narkotikakriminalitet. Det ble også lagt vekt på at fengslingen ble søkt forlenget frem til ankeforhandlingens begynnelse. Forsatt fengsling var ikke urimelig, jf. straffeprosessloven § 185 siste ledd, og var heller ikke i strid med EMK artikkel 5 nr. 3.

Brudd på 24-timersregel om opphold i glattcelle ved varetektsfengsling

Opplysninger
om brudd på
24-timersregel

Den norske regjeringen er tidligere blitt kritisert for sin varetektspraksis av Europarådets torturovervåkingskomité (CPT). For å imøtegå kritikken er det blant annet innført en grense på 24 timer for opphold i politiarrest (glattcelle) etter varetektskjennelse. Denne regelen innebærer at Kriminalomsorgen skal stille fengselsplasser til disposisjon for politiet slik at varetektsinnsatte kan overføres til fengsel innen et døgn etter at kjennelsen er avsagt.

I perioden januar til april 2004 ble det registrert 152 brudd på 24-timersregelen. Selv om regelen ikke uttrykker et rettslig håndhevbart krav, har Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg funnet det nødvendig å informere CPT om utviklingen. I brevet til CPT presiseres det at CPT selv ved gjentatte ganger har påpekt at opphold i politiarresten bør begrenses mest mulig, både på grunn av de dårlige forholdene i cellene og risikoen for ydmykende og slett behandling. CPT har generelt understreket at isolering av fanger kan ha som virkning at varetektsfangenes svar under politiavhør blir påvirket av varetektsfangenes ønske om å få bedret varetektsforholdene, selv om dette ikke har vært politiets hensikt.

5 RETTEN TIL EN RETTFERDIG RETTERGANG

Traktater

Alle privatpersoner har rett til en rettferdig rettergang når de er part i rettslige tvister som avgjøres av offentlige domstoler, det være seg sivile saker eller straffesaker. Denne rettigheten gir uttrykk for flere rettssikkerhetsgarantier, herunder retten til å få saken sin behandlet innen rimelig tid av en uavhengig og upar-

tisk domstol opprettet ved lov. Rettergangen skal i utgangspunktet være offentlig. Legitime formål kan likevel tilsi at presen og allmennheten ikke har mulighet til å følge rettsprosessen. I straffesaker skal visse minimumsrettigheter innfris i tillegg. Disse inkluderer blant annet retten til å bli ansett uskyldig inntil det motsatte er bevist (uskyldpresumsjonen), retten til å bli informert raskt om anklagenes innhold, retten til å forberede sitt forsvar og forsvare seg ved egen hjelp eller gjennom advokat, retten til forhøre vitner som blir ført som motbevis og selv føre vitner (kontradiksjonsprinsippet), og retten til å få gratis bistand av tolk.

Retten til en rettferdig rettergang er beskyttet av EMK artikkel 6 og SPR artikkel 14. Barn og unge under 18 år er særlig beskyttet gjennom BK artikkel 40.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven inkorporerer EMK, SPR og BK i norsk rett. Straffeprosessloven har flere bestemmelser som ivaretar retten til en rettferdig rettergang. Det har også tvistemålsloven, som regulerer saksbehandlingen i sivile søksmål.

Grunnloven har et begrenset vern om retten til en rettferdig rettergang. Det heter i grunnloven § 96 første setning at «Ingen skal ... straffes uden efter Dom». Dette innebærer at straffesaker må avgjøres på bakgrunn av en rettferdig rettssak, men hva dette nærmere innebærer er uklart. Grunnloven har ingen tilsvarende bestemmelse for behandlingen av rettssaker om sivile spørsmål.

Lovendringer om erstatning for uberettiget straffeforfølgning

Endringer i reglene om erstatning for uberettiget straffeforfølgning

Den 1. januar 2004 trådte det i kraft nye regler i straffeprosessloven kapittel 31 om Erstatning i anledning av forfølgning. Endringene får virkning for krav som fremsettes etter dette tidspunktet.

Lovendringene regulerer erstatning for ulike straffeforfølgningsskritt i ulike faser av en straffesak. Formålet var blant annet å styrke rettighetene til personer som uforskyldt har blitt straffefølgt. Dette styrker det vern som følger av uskyldpresumsjonen i EMK og SPR. Et annet hensyn var å unngå uthuling av kri-

minalitetsbekjempelsen ved at reelt skyldige eller personer som motarbeider oppklaringen av straffesaker får krav på erstatning.

I den grad et erstatningskrav relaterer seg til frihetsberøvelse i strid med EMK artikkel 5 eller SPR artikkel 9 kan dette hjemles i EMK artikkel 5 nr. 5 og SPR artikkel 9 nr. 5. Dersom siktede blir frifunnet etter å ha vært idømt og uttålt straff, har siktede imidlertid krav på erstatning i henhold til EMK protokoll 7 artikkel 3 og SPR artikkel 14 nr. 6. I slike tilfeller må uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 respekteres ved utformingen og håndhevingen av de aktuelle erstatningsreglene. Erstatning for økonomisk tap som følge av urimelig lang saksbehandlingstid i strid med EMK artikkel 6 kan også være aktuelt, men dette er etter lovgivers oppfatning ikke et krav etter EMK.

Hovedpunktene i det nye regelverket

Dette er de viktigste lovendringene:

- Hovedregelen (§ 444) er at en siktet som frifinnes eller får sin sak henlagt, har krav på erstatning for det økonomiske tapet som følge av ethvert straffeforfølgningsskritt. Lovgiver har opphevet det tidligere vilkåret om at den siktede selv må sannsynliggjøre at han ikke har foretatt den handlingen som var grunnlag for siktelsen. Det skilles heller ikke lenger mellom erstatning for tap som følge av frihetsberøvelse og andre former for etterforskningskritt.
- Erstatningskravet kan falle bort eller nedsettes (§ 446) dersom siktede selv uten rimelig grunn har foranlediget de enkelte straffeforfølgningsskritt.
- Ny § 444 første ledd bokstav c gir rettskrav på erstatning ved enhver menneskerettsstridig frihetsberøvelse under straffeforfølgning. Dette rettskravet gjelder både når forfølgningen innstilles, siktede frifinnes og når siktede domfelles.
- Domfelte har etter § 444 annet ledd rettskrav på erstatning for voldt økonomisk tap som skyldes fullbyrdet straff som overstiger straffereaksjon idømt etter gjenopptagelse. Slik erstatning berodde tidligere på en rimelighetsregel.
- Uskyldspresumsjonen, slik den blant annet er kommet til uttrykk i EMK og SPR, er uttrykkelig beskyttet i § 446 annet ledd i tilknytning til reglene om bortfall eller nedsettelse av erstatningskravet. De tidligere reglene om erstatning etter straffeforfølgning ga ikke uttrykkelig beskyttelse av uskyldspresumsjonen.

- Siktede som blir frifunnet eller får sin sak henlagt etter å ha vært frihetsberøvet har rettskrav på oppreisning. Dersom det er rimelig, kan en også få oppreisning uten å ha vært frihetsberøvet. Oppreisning ble tidligere kun innvilget hvis det forelå «særlige grunner» for det.
- Krav om erstatning eller oppreisning fremsettes overfor det politidistrikt som har etterforsket saken (§ 449). Påtalemyndigheten skal uttale seg før saken oversendes departementet for avgjørelse. Departementets avgjørelse kan bringes inn for retten og prøves fullt ut.
- Domstolsbehandling av slike saker skal følge reglene i tvistemålsloven (§ 449 andre ledd andre setning), og ikke, som tidligere, etter straffeprosessloven. Regjeringsadvokaten, ikke påtalemyndigheten, har ansvaret for å koordinere prosedyren. Dermed unngår man at påtalemyndighetens prosedyre får element av selvprosedyre. Behandlingen blir også mer lik annen behandling av erstatningskrav mot staten.
- Dommerne som har deltatt i straffesaken skal ikke delta i avgjørelsen av erstatningskrav (§ 449 tredje ledd). Tidligere skulle erstatningskrav så vidt mulig behandles av de samme dommerne. Begrunnelsen for denne regelendringen er ønsket om å sikre at kravet avgjøres av en «upartisk domstol», jf. EMK artikkel 6 nr. 1.

Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker påbegynte sitt arbeid

Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker

Den 1. januar 2004 trådte en revisjon til straffeprosessloven kapittel 27 i kraft. Lovendringen medførte at Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker begynte sitt arbeid. Gjenopptakelseskommisjonen, som er et organ uavhengig av domstolene, skal ta stilling til om en domfelt skal få behandlet sin sak i retten på nytt. En straffesak kan besluttes gjenopptatt dersom:

- det foreligger nye bevis eller omstendigheter som kan være egnet til å føre til frifinnelse eller gi mildere straff
- avgjørelsen eller saksbehandlingen er i strid med folkeretten, slik at det er grunn til å regne med at en ny behandling av straffesaken vil føre til et annet resultat
- en som har hatt sentral befatning med saken har gjort seg skyldig i en straffbar handling som kan ha hatt innvirkning på resultatet.

Saken henvises til ny behandling ved en annen domstol enn den som avsa gjeldende dom dersom Gjenopptakelseskommissjonen kommer frem til at saken bør gjenopptas.

Høyesterettsavgjørelser om opplesning av politiforklaringer i straffesaker

Høyesterettssak
om opplesning av
politiforklaring
22. januar 2004

Høyesterett avsa kjennelse 22. januar 2004 om muligheten for opplesning av politiforklaring fra en tiltalt som benyttet seg av sin rett til ikke å avgi muntlig forklaring i retten.¹⁰ Saken var del av et større sakskompleks med to tiltalte, A og D. Tiltalte som hadde avgitt politiforklaringen hadde samtykket til opplesningen. Spørsmålet var om opplesningen var i strid med straffeprosessloven § 290 og § 296 samt EMKs krav om rettferdig rettergang i artikkel 6 nr. 1 og retten til å avhøre vitner i artikkel 6 nr. 3 bokstav d.

Høyesterett kom til at opplesningen ikke var en saksbehandlingsfeil, selv om det var en reell mulighet for at den hadde hatt en utslagsgivende betydning i den samlede bevisbedømmelsen. Det var gitt formell adgang til å stille spørsmål til tiltalte selv om han ikke besvarte spørsmålene. Beslutningen om å forene behandlingen av ankesakene sikrer normalt sakens opplysning best. Det kunne derfor ikke anbefales å utsette behandlingen av As ankesak til Ds sak var behandlet og denne ikke lenger hadde fritak fra vitneplikten.

* * *

Høyesterettssak
om opplesning av
politiforklaring
16. mars 2004

Høyesterett avsa kjennelse 16. mars 2004 om opplesning av politiforklaring fra fornærmede kunne tillates under behandlingen av et oppreisningskrav.¹¹ Saken gjaldt en tidligere samboers krav om oppreisning for fremsettelse av trusler under særdeles skjerpene omstendigheter. Gjerningsmannen var dømt. Den fornærmede var ikke i stand til å gjennomgå hendelsene ved nytt bevisopptak fordi hun hadde alvorlige psykiske problemer som følge av truslene. Spørsmålet for Høyesterett var om opplesningen av politiforklaringen, uten at fornærmede var til stede og kunne bli konfrontert med utsagnene, var en saksbehand-

10. Rt. 2004 side 97.

11. Rt. 2004 side 461.

lingsfeil i strid med straffeprosessloven § 297 og retten til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1 eller nr. 3 bokstav d.

Høyesterett kom til at opplesningen av politiforklaringen ikke var en saksbehandlingsfeil. EMK artikkel 6 nr. 1 ble ikke ansett overtrådt fordi en nektet opplesning ville frata den fornærmede retten til å få en reell avgjørelse av oppreisningskravet. Ettersom et oppreisningskrav er et sivilt krav, kom ikke EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav d til anvendelse. Det var første gang dette spørsmålet var blitt prøvd for Høyesterett.

* * *

Høyesterettssak
om opplesning av
politiforklaring
3. juni 2004

Høyesterett avsa kjennelse 3. juni 2004 om muligheten for opplesning av politiforklaring fra et vitne som ikke var til stede.¹² Saken gjaldt en større narkotikasak hvor vitnet selv var tiltalt i saken. Ved en feil var tiltalte ikke innstevnet til hovedforhandling. Saken ble utsatt for denne tiltalte, men hans politiforklaring ble tillatt opplest i straffesaken mot en medtiltalt. Spørsmålet var om dette var en saksbehandlingsfeil i strid med straffeprosessloven § 297d og EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav d, og om dommen hvis så var tilfelle måtte oppheves på bakgrunn av dette.

Høyesterett kom til at opplesningen var en saksbehandlingsfeil som medførte oppheving. Det var avgjørende for retten at det var en reell mulighet for at opplesningen hadde hatt utslagsgivende betydning i den samlede bevisbedømmelsen i saken. Politiforklaringen ble ansett å være et viktig og kanskje nødvendig bevis fordi den bekreftet et bilde dannet av mobiltelefonutskrift og gjorde derved avgjørelsesgrunnlaget sikrere for domstolen. Forklaringen kunne derfor kun oppleses dersom vitnet var til stede, slik at vitnet kunne konfronteres med utsagnet i retten.

* * *

Høyesterettssak
om opplesning
av politiforklaring
17. september 2004

Høyesterett avsa kjennelse 17. september 2004 om lovligheten av lagmannsrettens beslutning om å nekte opplesning av fornærmedes politiforklaringer som erstatning for muntlig vitneprov i en straffesak mot fornærmedes far og bror.¹³ De to var til-

12. HR-2004-00974-A.

13. HR-2004-01554-A.

talt for å ha truet med å drepe fornærmede, samtidig som de slo og sparket henne for å tvinge henne til å gifte seg med en fetter. Fornærmede hadde ikke hatt kontakt med de tiltalte etter anmeldelsen, og hun hadde fått ny identitet og hemmelig adresse. Hun fryktet at avgivelse av muntlig forklaring i retten kunne få fatale følger for henne. Høyesterett måtte avgjøre om sakens spesielle karakter tilsa at fornærmedes politiforklaringer kunne leses opp til tross for hovedregelen om full kontradiksjon i EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav d.

Høyesterett kom til at det ikke forelå saksbehandlingsfeil. Unntak fra retten til kontradiksjon der vitneprovet utgjør det avgjørende eller hovedsakelige bevis, godtas dersom tiltalte direkte kan bebreides for å ha skapt situasjonen hvor vitnet uteblir eller nekter å forklare seg. Høyesterett fant det ikke tilstrekkelig bevist at de tiltalte var skyld i at fornærmede ikke ønsket å avgi forklaring.

* * *

Høyesterettssak
om opplesning av
politiforklaring
19. november 2004

Høyesterett avsa kjennelse 19. november 2004 om adgangen til opplesning av tidligere avgitt forklaring under hovedforhandling.¹⁴ A, B, C og D var dømt for narkotikaforbrytelser. Under saksbehandling for lagmannsretten ble tidligere forklaring fra E og F lest opp. E og F var ikke til stede da forklaringene ble lest opp. Spørsmålet var om dette var en saksbehandlingsfeil i strid med straffeprosessloven § 296 og EMK artikkel 6 nr. 1 sammenholdt med nr. 3 bokstav d.

Høyesterett kom til at det ikke forelå saksbehandlingsfeil. Begrunnelsen var at domfellelsene ikke i avgjørende grad var basert på forklaringene fra E og F. Den øvrige bevisførselen hadde vært meget omfattende. Av samme grunn innebar det heller ingen feil at ikke E og F hadde vært til stede under opplesningen. Høyesterett tilføyde at det etter omstendighetene er anbefalelsesverdig at vitner som nekter å forklare seg er til stede dersom forklaringen leses opp, selv om det ikke dreier seg om avgjørende bevis.

14. Kjennelse 19.11.2002 HR.

Domstolsavgjørelser om kontradiksjon

Høyesterettssak om
kontradiksjon
19. oktober 2004

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa kjennelse 19. oktober 2004 om retten til kontradiksjon.¹⁵ Siktetes forsvarer hadde ikke mottatt tilsvaret til kjæremål om varetekt. Spørsmålet var om feilen innebar et brudd på kravet om rettferdig rettergang og retten til kontradiksjon etter EMK artikkel 6 nr. 1.

Kjæremålsutvalget kom til at forholdet ikke utgjorde en krenkelse av kravene til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1. Begrunnelsen bygget på at tilsvaret ikke innholdt nye faktiske opplysninger, og at alle faktiske og rettslige spørsmål som ble berørt i tilsvaret allerede var grundig drøftet og imøtegått av forsvareren.

Lagmannsrettssak
om kontradiksjon
6. september 2004

Gulating lagmannsrett avsa kjennelse 6. september 2004 i sak om oppløsning av et aksjeselskap.¹⁶ Et spørsmål i saken var om aksjelovens varslingsregler var for strenge til å gi tilstrekkelig adgang til kontradiksjon til å tilfredsstille kravet til rettferdig rettergang i EMK artikkel 6 nr. 1.

Lagmannsretten kom enstemmig til at lovgivningen for varslings og frist tilfredsstilte kravet til rettferdig rettergang. Retten behandlet spørsmålet kort og begrunnet resultatet med at reglene legger opp til en dobbel varslingsordning.

Høyesterettssak om
kontradiksjon
5. mars 2004

Borgarting lagmannsrett avsa kjennelse 5. mars 2004 vedrørende adgangen til å nekte mistenkte innsyn i straffesaksdokumenter. Saken var relatert til den såkalte Finance Credit-saken, hvor revisorselskapet KPMG på dette tidspunktet var ansett som mistenkt. Påtalemyndigheten hadde av ressurs hensyn ikke gått gjennom alle dokumentene knyttet til selskapets sak for å vurdere behovet for å nekte innsyn i det enkelte dokument. Spørsmålet var om en slik beslutning og begrunnelse var i sam-

15. Kjennelse 12.10.2004 HR.

16. LG-2004-31159.

svar med kravet til innsyn i saksdokumenter og kontradiksjon i EMK artikkel 6 nr. 1 og 3.

Lagmannsretten kom til at forholdet var i samsvar med EMKs krav. Det ble vist til sakens omfang og alvorlighetsgrad. Etterforskningsbehov tilsa at dokumentinnsynet kunne utsettes etter unntaket i straffeprosessloven om skade eller fare for etterforskningen. Politiet hadde adgang til å prioritere sakene til de siktede i saken. EMK artikkel 6 nr. 1 og 3 gjelder for siktede og ikke mistenkte, og gjaldt derfor ikke for KPMG.

Høyesterettsavgjørelse om manglende muntlig forhandling i varetektsak

Høyesterettssak om retten til muntlig rettsforhandling 21. januar 2004

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa kjennelse 21. januar 2004 i en sak hvor spørsmålet var om det var en saksbehandlingsfeil av lagmannsretten å ikke tillate muntlig forhandling ved spørsmål om varetektsfengsling.¹⁷ Nye bevis var fremlagt for lagmannsretten. Spørsmålet var om det var i strid med EMK artikkel 6 nr. 1 (retten til rettferdig rettergang) ikke å tillate siktede muligheten til å forsvare seg ved personlig fremmøte, og å forhøre vitnene mot ham. Siktede anførte at skriftlig behandling medførte brudd på hans rett til kontradiksjon, som er en del av retten til en rettferdig rettergang.

Høyesteretts kjæremålsutvalg kom til at lagmannsrettens beslutning var innenfor de rammer som oppstilles etter EMK. EMK artikkel 6 kan ikke forstås slik at siktede har ubetinget krav på muntlig forhandling ved behandling i andre instans. Konkrete omstendigheter avgjør hvilke krav som følger av retten til en rettferdig rettergang. I saker om varetektsfengsel skal lovligheten av frihetsberøvelse avgjøres «raskt» (artikkel 5 nr. 4). Dette tilsier at saksbehandlingen ofte må være skriftlig. Det ble blant annet også lagt vekt på at forsvareren opprinnelig ikke hadde krevd muntlig forhandling.

Høyesteretts kjæremålsutvalg presiserte også at fordi EMK artikkel 5 nr. 4 ikke stiller krav om prøving i mer enn én instans ved frihetsberøvelse, var lagmannsretten ikke forpliktet til å hjemvise saken til ny behandling i tingretten.

17. Rt. 2004 side 66.

Lagmannsrettsavgjørelse om sen varsling om ny varetektsbegjæring

Lagmannsrettssak
om sen varsling av
fornyet varetekt
16. april 2004

Frostating lagmannsrett avsa kjennelse 16. april 2004 om sen varsling om ny varetektsbegjæring. Påtalemyndigheten hadde begjært fortsatt varetektsfengsling samme dag som fengslingen gikk ut. Etter straffeprosessloven § 185 (4) skal dette varsles dagen i forveien for å sikre et forsvarlig forsvar. Spørsmålet var om sen varsling medførte rett til løslatelse fordi muligheten til å forberede forsvaret ble begrenset.

Lagmannsretten svarte ja på dette spørsmålet, og siktede ble løslatt. Straffeprosessloven § 185 (4) var en presisering av EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav d. Overtredelse av bestemmelsen var også et brudd på EMK. Høyesterett hadde tidligere kommet til motsatt resultat i en lignende sak,¹⁸ men denne avgjørelsen ble ikke ansett som et hinder for rettens tolkning fordi tolkningen av EMK i norsk rett hadde utviklet seg siden denne avgjørelsen.

Lagmannsrettsavgjørelse om fremleggelse av nye opplysninger

Lagmannsrettssak
om fremleggelse av
nye opplysninger
2. november 2004

Borgarting lagmannsrett avsa kjennelse 2. november 2004 i sak om prøving av vedtak om utleggsforretning.¹⁹ Et underliggende spørsmål var om EMK artikkel 6 nr. 1 ga domfelte rett til å legge frem nye opplysninger i saken.

Lagmannsretten kom enstemmig til at EMK artikkel 6 nr. 1 ikke var anvendelig, men at fremleggelsesspørsmålet måtte avgjøres ut fra interne norske regler. Retten viste til Rt. 2002 side 509 og at EMK artikkel 6 nr. 1 omfatter spørsmålet om hvorvidt det skal ilegges tilleggsskatt. Retten kom likevel frem til at de nye opplysningene rettet seg mot grunnlaget for skjønnslingen, og ikke spørsmålet om hvorvidt tilleggsskatt skulle ilegges.

Høyesterettsavgjørelse om dommers habilitet

Høyesterettssak
om habilitet
11. oktober 2004

Høyesterett avsa kjennelse 11. oktober 2004 om en dommers habilitet.²⁰ Saken gjaldt det forhold at en av lagdommerne først hadde deltatt i sak der det var gitt dom på fengsling og sikring,

18. Rt. 1998 side 114.

19. LB-2004-41748.

20. HR-2004-01694-A.

og deretter i sak om konvertering av denne til dom på forvaring. Domfelte anket blant annet på grunn av saksbehandlingen. Spørsmålet var om lagdommeren var inhabil etter domstolloven sammenholdt med retten til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1.

Høyesterett kom enstemmig til at anken måtte avvises fordi lagdommeren ikke var å anse som inhabil. Begrunnelsen var hovedsakelig at grunnlaget for de to vurderingene var ulike. Høyesterett slo også fast at domfelte ikke var avskåret fra å påberope seg inhabilitet, selv om han kunne fremmet anførselen tidligere. Høyesterett begrunnet dette med at habilitetsreglene i domstolloven måtte tolkes i lys av retten til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1, og at terskelen for å kunne gi avkall på tilknyttede rettsikkerhetsgarantier er høy.

Rettsavgjørelser om langvarig domstolsbehandling

Høyesterettssak
om langvarig
domstolsbehandling
27. januar 2004

Høyesterett avsa dom 27. januar 2004, hvor spørsmålet var om beslutning av ileggelse av tilleggsskatt var gitt innen rimelig tid etter EMK artikkel 6 nr. 1.²¹ Saksbehandlingen hadde tatt 8 år og 6 måneder.

Høyesterett kom til at forholdet lå innenfor kravet til rimelig saksbehandlingstid. En konkret vurdering av sakens kompleksitet og karakter, skatteyers forhold og myndighetenes tidsforbruk tilsa at saksbehandlingstiden tilfredstilte EMKs krav. Høyesterett kom til at fristen etter EMK artikkel 6 nr. 1 begynte å løpe da ligningsmyndighetene hadde varslet om at tilleggsskatt kunne bli ilagt. Fristen ble ansett avbrutt da spørsmålet om tilleggsskatt skulle ilegges ble endelig avgjort ved Høyesteretts behandling av den aktuelle saken. Høyesteretts vurdering er omfattende og sammensatt.

* * *

Lagmannsrettssak
om langvarig dom-
stolsbehandling
3. desember 2004

Borgarting lagmannsrett avsa 3. desember 2004 dom i sak om straffutmåling.²² Ett av spørsmålene var om sen saksbehandling skulle få betydning for straffutmålingen, jf. EMK artikkel 6 nr. 1. Det var gått nesten to år fra bounndragelse var anmeldt

21. Rt. 2004 side 134.

til tiltale ble tatt ut. Retten la til grunn at saken var komplisert, men at den sene saksbehandlingen måtte få betydning for straffeutmålingen. Straffen ble nedsatt fra seks måneder til 120 dager. Andre forhold ble også tillagt vekt ved utmålingen.

* * *

EMD-sak om lang-
varig domstols-
behandling
8. juli 2004

EMD avgjorde 8. juli 2004 at et søksmål mot den norske regjeringen om brudd på EMK artikkel 6 nr. 1 om avgjørelse av rettstvist innen rimelig tid, måtte avvises.²³ Saken gjaldt uenighet om størrelsen på erstatning fra den norske stat til Amelia Riis (klager) for disposisjoner foretatt av skifteretten i forbindelse med behandlingen av hennes foreldres dødsbo. Erstatningskrav mot staten var blitt fremmet i 1978. I 2001 tilkjente Oslo byrett klager en erstatning på kr 10 millioner, som med renter utgjorde ca. kr 55 millioner. Statens anke over dommen ble trukket da saken ble forlikt i juni 2003. Klagen var sendt til EMD i juni 2002, det vil si før partene forlikte saken.

EMD kom til at klagen måtte avvises. Oslo byrett hadde konstatert at saksbehandlingstiden hadde vært altfor lang, og at den tilkjente erstatningssummen kompenserte for eventuelle tap klager hadde hatt som følge av dette. Selv om Oslo byrett ikke hadde knyttet saksbehandlingstiden direkte til EMK, ivaretok rettens dom de hensyn som beskyttes av EMK. Staten hadde også avgitt en erklæring om at EMK artikkel 6 nr. 1 var blitt krenket. Erstatningssummens størrelse var dekkende for eventuelle tap som følge av konvensjonsbruddet.

Høyesteretts- og lagmannsrettsavgjørelser om uskyldspresumsjonen

Høyesterettssak om
uskyldspresumsjonen
24. februar 2004

Høyesterett avsa kjennelse 24. februar 2004 i en sak om idømmelse av erstatningsplikt til fornærmede etter frifinnende dom.²⁴ Siktete var i lagmannsretten frifunnet for voldtekt. I samme sak ble han dømt til å betale erstatning og oppreisning (til sammen kr 124 000). Spørsmålet var om lagmannsretten i

22. LB-2004-13352.

23. Sak 23106/02, Riis mot Norge, avvisningskjennelse 8. juli 2004.

24. Rt. 2004 side 321.

sine domsgrunner hadde reist tvil om riktigheten av frifinnelsen, i strid med uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2.

Høyesterett kom til at lagmannsrettens dom lå innenfor EMKs grenser. Lagmannsretten hadde klart gjort rede for forskjellene i beviskravene for straff og erstatning. Videre var vurderingen av erstatningsvilkårene foretatt på selvstendig grunnlag, uten at det var vist til tiltalebeslutningen eller spørsmålsskriftet til lagretten. Retten hadde heller ikke benyttet typisk strafferettslige begreper. Lagmannsretten hadde følgelig markert den nødvendige distanse til straffesaken, og ikke på noen måte rokket ved frifinnelsen.

* * *

Høyesterettssak om
uskyldspresumsjonen
27. april 2004

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa kjennelse 27. april 2004 om siktedes krav om erstatning og oppreisning etter frifinnende dom.²⁵ Siktete ble frifunnet av lagmannsretten på grunn av utilregnelighet, men ble ikke tilkjent erstatning eller oppreisning som følge av forfølgningen. Høyesterett måtte, i sin vurdering av om krav om erstatning og oppreisning skulle etterkommes, ta stilling til om det var i strid med uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 å legge til grunn at personen hadde begått handlingene.

Høyesterett kom til at det ikke var i strid med uskyldspresumsjonen å legge til grunn at siktede hadde begått handlingene han var siktet for. Han hadde i lagmannsretten erkjent å ha foretatt handlingene, og i anken bestred han ikke tingrettens bevisvurdering. Høyesterett kom til at erstatning ikke skulle tilkjennes. Oppreisning pålydende kr 20 000 ble gitt.

Høyesterettssak om
uskyldspresumsjonen
8. juni 2004

Høyesterett avsa kjennelse og dom 8. juni 2004 i en sak om oppreisningskrav etter frifinnende straffedom.²⁶ Det var spørsmål om lagmannsrettens dom om oppreisningskravet skulle oppheves fordi domspremissene var i strid med uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2.

25. HR-2004-00781-U.

26. HR-2004-01004-A.

Høyesteretts flertall (3–2) kom til at domspremissene var gitt i strid med EMK artikkel 6 nr. 2. Flertallets begrunnelse var todelt. Domspremissene ga en mangelfull forklaring på forskjellen mellom det strafferettslige og det sivilrettslige beviskravet. Dessuten kunne begrunnelsen samlet reise tvil om den strafferettslige frifinnelsen var korrekt. Dette til tross for at drøftelsen av oppreisningskravet var foretatt selvstendig, uten å være knyttet til de strafferettslige vurderingene.

Høyesterett var likevel enig i lagmannsrettens sluttresultat. Det var derfor ikke grunnlag for å oppheve dommen. Gjennom sin avgjørelse rettet Høyesterett opp lagmannsrettens saksbehandlingsfeil. Dermed innfridde Høyesterett den frifunnede rett til effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13.

* * *

Høyesterettssak om
uskyldspresumsjonen
30. juni 2004

Høyesterett avsa kjennelse 30. juni 2004 i en sak om utvidet inndragning etter straffeloven § 34a annet ledd, og hvilke beviskrav som oppstilles for å inndra et beløp som ble påstått å tilhøre den domfelte.²⁷ Høyesterett måtte ta stilling til om utvidet inndragning etter straffeloven var i strid med uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. Inndragningsbeløpet var i tiltalebe slutningen i sin helhet knyttet opp mot et straffbart forhold som tiltalte var blitt frifunnet for.

Høyesterett fant det bevist at midlene tilhørte lovovertræderen. Det var stor sannsynlighet for at beløpet var ervervet ved straffbar virksomhet, selv om påtalemyndigheten ikke kunne bevise hvilken konkret handling som hadde gitt vinning. Høyesterett mente at det ikke var i strid med uskyldspresumsjonen å tillate utvidet inndragning i denne saken. Høyesterett viste blant annet til EMDs rettspraksis i tilsvarende saker, hvor EMD hadde lagt betydelig vekt på formålet med reglene om utvidet inndragning, og at ordningen ikke nødvendigvis er knyttet til konstatering av skyld. Formålet med straffeloven § 34a var å effektivisere tiltakene mot organisert og annen kriminalitet med store profittmuligheter. Inndragning var ikke i strid med uskyldspresumsjonen,

27. HR-2004-01147-A.

så lenge retten i sine domspremisser ikke reiser tvil om riktigheten av frifinnelsen.

Lagmannsrettssak
om uskylds-
presumsjonen
22. september 2004

Hålogaland lagmannsrett avsa kjennelse 22. september 2004 i en sak om inndragningskrav etter ulovlig fiske av blåkveite.²⁸ Selve lovbruddet var foreldet, men det var mulig å inndra midler ervervet gjennom det ulovlige fisket. Spørsmålet var om idømmelse av inndragning var i strid med uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2.

Retten kom til at det ikke forelå en krenkelse av uskyldspresumsjonen. Retten presiserte at det verken hadde vært noen forutgående straffesak eller noen henleggelse eller innstilling av forfølgning. Saken var strafferettslig foreldet. Sakens faktum ble først vurdert i inndragningssaken. Inndragning kunne etter rettens mening ikke ansees som straff. Straffeloven § 70 forutsetter at straffeansvar kan være foreldet uten at inndragelsesadgangen er det. Det var bevist utover enhver rimelig tvil at fisket hadde funnet sted, og det hadde vært full kontradiksjon under bevisføringen.

Høyesterettssak om
uskyldspresum-
sjonen 11. mai 2004

Høyesterett avsa kjennelse 11. mai 2004 i en sak om muligheten for et forsikringsselskap til å kreve fremleggelse av legeerklæringer og legejournaler for så vidt gjaldt opplysninger om forsikringstakers helsetilstand på tidspunktet da vedkommende takket ja til forsikringsoppgjør.²⁹ Ett av spørsmålene retten ble anmodet om å ta stilling til, var om det ville stride mot selvinkrimineringsforbudet i EMK artikkel 6 nr. 1 og SPR artikkel 14 nr. 3 bokstav g å la forsikringsselskapet få medhold i sitt krav om fremleggelse av dokumentene. Forsikringsselskapet mente dokumentene inneholdte opplysninger som beviste at forsikringstakeren ikke hadde krav på forsikringsoppjøret, og at det derfor var utvist svik. Forsikringstakeren mente at en plikt til å fremlegge dokumentene ville være i strid med vernet mot selv-

28. LH-2004-13872.

29. HR-2004-01855-A.

inkriminering, en rettighet som normalt gjelder kun i straffesaker, og ikke i sivile saker.

Saken ble løst ut fra en vurdering av tvistemålsloven § 250, slik at de menneskerettslige spørsmålene ikke ble avgjørende for resultatet i kjennelsen. Mindretallet på to dommere uttalte seg om spørsmålet om forholdet til selvinkrimineringsforbudet. Mindretallet konstaterte «at det ikke representerer en gal tolking når lagmannsretten bemerker at reglene som gir vern mot selvinkriminering i straffesaker, ikke kan hindre krav om dokumentfremleggelse i en sivil tvist som denne, som ikke innebærer noen straffesiktelse – ‘criminal charge’ – i konvensjonenes forstand.»

EMD-sak om uskyldspresumsjonen

EMD-sak om
uskyldspresumsjonen
8. juli 2004

EMD avviste 8. juli 2004 et søksmål mot den norske regjeringen som var klaget inn av Pamela Kay Reeves.³⁰ Reeves var blitt ilagt sivilt erstatningsansvar etter frifinnelse for tiltale om brannpåsettelse av eget hus. I klagen til EMD hevdet hun at beslutningen om å ilegge erstatningsansvar, samt domspremissene, var i strid med uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2.

EMD avviste saken. Beslutningen om å ilegge erstatningsansvar var truffet på bakgrunn av sivilrettslige erstatningsprinsipper. Erstatningskravet var klassifisert som et sivilt krav. Verken formålet med kravet eller kravets størrelse tilsa at det i realiteten dreide seg om en strafferettslig tiltale. Selv om det i domspremissene fremkom at det var sannsynlighetsovervekt for at Reeves hadde påsatt brannen i den hensikt å tilegne seg forsikringspremien, var det samtidig blitt presisert at det ikke forelå nok bevis for å straffedømme henne. Når domspremissene ble lest i sammenheng, var det derfor ikke grunnlag for å si at ileggelsen av erstatningsansvar rokket ved den strafferettslige frifinnelsen.

30. Sak 4248/02, Reeves mot Norge, avvsningskjennelse 8. juli 2004.

Høyesterettsavgjørelse om erstatning for uberettiget straffeforfølgning

Høyesterettssak om erstatning for uberettiget straffeforfølgning
3. februar 2004

Høyesterett avsa dom 3. februar 2004 i sak om erstatning for uberettiget forfølgelse.³¹ A hadde vært anmeldt for straffbare forhold, men saken ble henlagt. Grunnvilkåret for erstatning etter straffeprosessloven er at det har foreligget en siktelse. Et av spørsmålene i saken var om EMK artikkel 6 nr. 1 jf. EMK protokoll 7 artikkel 3 ga grunnlag for erstatning etter straffeprosessloven, fordi begrepet *siktet* gjennom EMDs praksis er blitt gitt et videre innhold enn i tradisjonell norsk straffeprosess.

Høyesterett kom til at kjæremålet måtte forkastes. Retten sluttet seg til lagmannsrettens forståelse av at EMDs praksis rundt begrepet «criminal charge» ikke var anvendelig for regler som gjaldt omfanget av statens objektive erstatningsansvar i anledning strafferettslig forfølgning. I As tilfelle var det aldri kommet til uttrykk en offisiell konstatering av mistanke om at anklagede faktisk hadde begått den overtredelsen siktelsen gjaldt.

Lagmannsrettsavgjørelse om gjenopptagelse

Lagmannsrettssak om gjenopptakelse
6. januar 2004

Frostating lagmannsrett avsa kjennelse 6. januar 2004 hvor spørsmålet var om en skattesak skulle gjenopptas grunnet nye bevis som følge av retten til rettferdig rettergang i EMK artikkel 6 nr 1.³² Retten tillot gjenopptagelse for ileggelse av tilleggs-skatt, men ikke etterligning. Det var i samsvar med minstestandardene knyttet til retten til rettferdig rettergang i straffesaker at tilleggs-skattesaken ble gjenopptatt. Dette gjaldt ikke for etterligningen fordi dette ikke var å anse som straff i EMKs forstand. Her gjaldt norsk regelverk, hvor det var avgjørende at partene selv var å bebreide for at de ikke hadde gitt fullstendige opplysninger. Det var dissens (2–1) for så vidt gjaldt gjenopptak av etterligningen.

De private parter påkjærte kjennelsens punkt vedrørende etterligningen, men kjæremålet ble avvist av Høyesteretts kjæremålsutvalg 2. juni 2004.

31. Rt. 2004 side 173.

32. LF-2001-00552.

6 FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING

Traktater Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning eller ileggelse av ny straffesanksjon for samme forhold (ofte kalt forbudet mot dobbeltstraff) er et supplement til de rettergangsgarantiene i straffesaker som følger av retten til en rettferdig rettergang. Forbudet er kommet til uttrykk i EMK protokoll 7 artikkel 4 og i SPR artikkel 17 nr. 4.

Norsk lovgivning Begge bestemmelsene er norsk lov i og med menneskerettsloven. Straffeprosessloven har gjennom sine bestemmelser om negativ rettskraft sikret et forbud mot gjentatt straffeforfølgning overfor samme person for så vidt gjelder de sanksjoner som regnes som «straff» i straffeprosesslovens forstand. Det menneskerettslige forbudet mot dobbeltstraff er aktuelt i Norge fordi begrepet «straff» i konvensjonenes forstand omfatter flere straffelignende sanksjoner som ikke er straff i straffeprosessloven.

Grunnloven har ikke et forbud mot gjentatt straffeforfølgning.

Høyesterettsavgjørelser om gjentatt straffeforfølgning

Høyesterettsavgjørelse om gjentatt straffeforfølgning 5. februar 2004

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa kjennelse 5. februar 2004 i en sak om gjenopptagelse av straffesak som følge av ny rettsstilling.³³ En person var opprinnelig ilagt en straffedom på tilleggsstraff med 60 % samt fengsel på bakgrunn av samme forhold, noe som i dag ville vært omfattet av forbudet mot dobbeltstraff. Spørsmålet var om endringen i rettsstillingen vedrørende gjentatt straffeforfølgning medførte at domfelte kunne få saken gjenopptatt.

Høyesterett kom til at saken ikke kunne gjenopptas. Eldre dommer ble bare berørt av den nye rettsstillingen hvis det forelå spesielle omstendigheter som tilsa gjenopptagelse. Det var ingen spesielle omstendigheter i denne saken. Den aktuelle dommen var dessuten avsagt før den nye rettsstillingen vedrørende EMK

33. Rt. 2004 side 198.

protokoll 7 artikkel 4 ble bekreftet i Høyesteretts plenumsdom inntatt i Rt. 2002 side 557.

* * *

Høyesterettsavgjørelse om gjentatt straffeforfølgning 24. februar 2004

Høyesterett avsa kjennelse 24. februar 2004 i en sak om konvertering fra sikring til forvaring. De sentrale spørsmålene i saken var om det var i strid med forbudet mot gjentatt straffeforfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4 å anlegge en slik sak, eller om konvertering ville være i strid med forbudet mot tilbakevirkende lovgiving etter EMK artikkel 7 og grunnloven § 97.³⁴

Høyesterett kom til at sak om konverteringen ikke var i strid med EMK protokoll 7 artikkel 4. Høyesterett begrunnet dette med at man i norsk rettspraksis skiller mellom domfellelse og reaksjonsfastsettelse, og at reaksjonsfastsettelse kan skje i flere omganger. Det var uten betydning at sikring ikke var definert som straff i norsk rett, i motsetning til forvaring, fordi begrepet straff i EMK er autonomt og materielt.

Høyesterett kom også til at konverteringen ikke var i strid med grunnloven § 97 og EMK artikkel 7. Lovgiver måtte innenfor rimelighetens grenser kunne endre regler for fullbyrdelse av straff og gi disse anvendelser på idømt straff. Endringen lå innenfor rimelighetens grense fordi forvaring innholdsmessig i det vesentligste tilsvarer lukket sikring, og de ulikhetene som eksisterer styrker domfeltes rettsikkerhet.

Høyesterettsavgjørelse om gjentatt straffeforfølgning 24. april 2004

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa kjennelse 23. april 2004 i en sak om inndrivelse av tilleggsrett under tvangsfullbyrdelse var i strid med forbudet mot dobbeltforfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1.³⁵ Det var enighet om at *avgjørelsen* om tilleggsrett var gyldig og rettskraftig fordi avgjørelsen falt før Høyesteretts plenumsdom om dobbeltstraff-forbudet i 2002 (Rt. 2002 side 557).

34. Rt. 2004 side 306.

35. Rt. 2004 side 723.

Høyesterett kom til at innfordringen av skattekravet ikke var i strid med forbudet mot dobbeltstraff. Innfordringen av restskatt var en konsekvens av rettskraftig skattedom, på samme måte som straffefullbyrdelse er en konsekvens av en rettskraftig straffedom. Siden skattedommen var i samsvar med gjeldende rett da den ble avsagt, var det ikke grunnlag for å oppheve trekkpåleggene. Skattedommen ble avsagt før plenumskjennelsen i Rt. 2002 side 557.

Høyesterettsavgjørelse om gjentatt straffeforfølgning
25. juni 2004

Høyesterett avsa kjennelse 25. juni 2004 i en sak hvor spørsmålet var om det er i strid med forbudet mot dobbeltforfølgning om en som var blitt ilagt tilleggsskatt etter ligningsloven § 10-2 og tilleggsavgift etter merverdiavgiftsloven § 73, senere ble tiltalt for unnlatt regnskapsførsel i samme tidsrom.³⁶

Høyesterett kom til at tiltale for unnlatt regnskapsførsel ikke var i strid med dobbeltstraffforbudet i EMK protokoll 7 artikkel 4. Saken omhandlet et klart tilfelle av såkalt realkonkurrens; det ikke var samme handling som ble straffet.

Høyesterettsavgjørelser om gjentatt straffeforfølgning
8. juni 2004

Høyesterett avsa to kjennelser og to dommer 8. juni 2004 vedrørende prøveløslatelse og dobbeltstraff. Hovedspørsmålet i de fire sakene var om nektelse av prøveløslatelse på grunn av nye straffbare forhold, sperret for senere straffesak mot de domfelte. Spørsmålet ble vurdert etter dobbeltstraffforbudet i EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1. Tre underliggende problemstillinger ble vurdert og anvendt i alle fire avgjørelser.

Den første problemstillingen var om nektelsen av prøveløslatelse på grunnlag av ny tiltalebeslutning var en straffeforfølgning etter EMK artikkel 6 og protokoll 7 artikkel 4 nr.1. Den andre var om straffesaken med grunnlag i den nye tiltalebeslutningen i så fall var en gjentatt straffeforfølgning for samme straffbare forhold. Den tredje problemstillingen var om nektelsen av prøveløslatelse i så fall medførte endelig domfellelse for de forhold tiltalebeslutningen gjaldt.

36. Rt. 2004 side 1074.

De tre problemstillingene ble grundig behandlet i den første saken.³⁷ Høyesteretts behandling av denne saken ble lagt til grunn ved behandlingen av de øvrige tre sakene hvor samme spørsmål var under behandling.³⁸ Derfor gjengis bare vurderingen i første sak her.

En person var idømt tre års fengsel. Den domfeltes søknad om prøveløslatelse etter soning av to tredeler av straffen ble avslått av fengselsdirektøren. I begrunnelsen ble det vist til at prøveløslatelse ikke tilstås hvis det er utilrådelig etter en totalvurdering. Den domfelte var under forføyning for nye straffbare forhold. Det var ikke tilrådelig med løslatelse før den nye straffesaken var avgjort.

Høyesterett vurderte først om nektelsen av prøveløslatelsen var «straff» i EMKs forstand, slik begrepet er forstått av EMD. Nektet prøveløslatelse var ikke straff etter norsk rett. Det var heller ikke straff i EMKs forstand, så lenge løslatelse på prøve ikke var noe annet enn et gode som tilstås etter individuell vurdering. Men hvis praksis i prøveløslatelsestilfeller ga den innsatte en berettiget forventning om å bli løslatt før full tid, og den nye sanksjonen kunne medføre vesentlig lengre soning, ville det likevel kunne være straff i EMKs forstand.

Etter en konkret vurdering fant Høyesterett at nektelse av prøveløslatelse var å anse som straff etter EMK artikkel 6, og dermed også etter protokoll 7 nr. 4 (dissens 4–1).

I vurderingen av neste spørsmål fant Høyesterett at en ny straffesak med grunnlag i den nye tiltalebeslutningen ikke var en gjentatt straffeforfølgning for samme straffbare forhold. At nektelsen av prøveløslatelse og ny straffetiltale relaterte seg til de samme straffbare handlingene var en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for at det skulle dreie seg om samme straffbare forhold. I tillegg måtte det vurderes om de objektive vilkår for å anvende sanksjonsbestemmelsene, skilte seg fra hverandre på vesentlige punkter. Det gjorde de, etter Høyesteretts vurdering.

37. HR-2004-01000-A.

38. HR-2004-00999-A, HR-2004-00998-A og HR-2004-00997-A.

For det tredje spørsmålet kom Høyesterett til at nektet prøveløslatelse ikke var en endelig domfellelse for de underliggende forhold. Med henvisning til tidligere praksis (Rt. 2003 side 1221), mente retten at fengselsmyndighetene ikke tok selvstendig stilling til skyldspørsmålet; det var utelukkende tale om henvisning til en tiltalebeslutning som tilkjennega at tiltalte sto foran et oppgjør med strafferettsapparatet. Saksbehandlingen forutsatte videre en skjønsmessig vurdering som måtte gjentas hver tredje måned. Formålet med nektelsen var i tillegg preventivt og ikke pønalt. Prøveløslatelse var heller ikke et gode den domfelte kunne regne med. Den var derfor ikke en endelig domfellelse for de underliggende forhold.

Høyesterettsavgjørelse om gjentatt straffeforfølgning 24. august 2004

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa kjennelse 24. august 2004 i en sak om gjeninnsettelse av en domfelt etter brudd på vilkår for prøveløslatelse.³⁹ Spørsmålet var om Borgarting lagmannsretts dom av 21. november 2003, hvor samfunnsstraff ble idømt for straffbart forhold begått etter prøveløslatelse, omfattet resttid etter prøveløslatelse. Hvis den omfattet resttid, kunne en gjeninnsettelse i samsvar med Eidsivating lagmannsretts kjennelse 29. juni 2004 være dobbeltstraff i strid med EMK protokoll 7 artikkel 4.

Høyesteretts kjæremålsutvalg leste Borgarting lagmannsretts dom slik at den idømte samfunnsstraffen også omfattet resttid etter prøveløslatelsen. Her hadde Borgarting misforstått, noe som var en saksbehandlingsfeil som utvilsomt hadde hatt betydning for konklusjonen i lagmannsrettens dom. Eidsivating lagmannsretts kjennelse av 29. juni 2004 ble derfor opphevet.

Høyesterettsavgjørelse om gjentatt straffeforfølgning 8. september 2004

Høyesterett avsa dom 8. september 2004 i sak om vedtak om suspensjon av legelicens var avskåret etter en straffedom der rettingetap var påstått, men ikke ilagt, jf. forbudet mot dobbeltforfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1.⁴⁰

39. Rt. 2004 side 720.

40. Rt. 2004 side 1343.

Høyesterett kom enstemmig frem til at anken ikke førte frem. Suspensjon av legelicens var ikke avskåret. Det var ikke omstridt at det faktiske grunnlaget for suspensjonsvedtaket i det alt vesentligste var det samme som for straffedommen. Begrunnelsen bygget på at rettighetstapet ikke var å anse som straff. Karakteren og formålet med suspensjonsregelen var ikke å straffe, men å beskytte fremtidige pasienter.

Høyesterettsavgjørelse om gjentatt straffeforfølgning
10. september 2004

Høyesterett avsa kjennelse 10. september 2004 i en sak om forholdet mellom tvangsmessig institusjonsplassering etter barnevernloven § 4-24 andre ledd, jf. første ledd første strekpunkt, og senere straffesak om forholdet som lå til grunn for tvangsvedtaket.⁴¹ Etter vedtak i fylkesnemnda for sosiale saker om plassering i institusjon for behandling og opplæring etter barnevernloven, ble det reist straffesak for de handlinger som dannet grunnlaget for vedtaket. Spørsmålet var om straffesaken var i strid med dobbeltstraffforbudet i EMK protokoll 7 artikkel 4.

Høyesterett kom til at straffesaken ikke stred mot dobbeltstraffforbudet. Høyesterett viste til tidligere praksis, hvor det ble lagt til grunn at vedtak om tvangsplassering på grunnlag av straffbare handlinger var «straff» i EMKs forstand. Spørsmålet var om institusjonsplasseringen og straffesaken faktisk gjaldt *det samme straffbare forhold*. Selv om fylkesnemndas vedtak om tvangsplassering og påtalemyndighetenes tiltalebeslutning gjaldt de samme faktiske handlingene, hadde ikke bestemmelsene som lå til grunn for de to vedtakene felles strafferettslig identitet. De objektive vilkårene for å ilegge straff etter de to regelsettene var ikke i det vesentlige de samme. Selv om barnevernloven henviste til alminnelige straffbarhetsvilkår, var vedtak om tvangsplassering begrunnet i hensynet til barnets beste, ikke allmennprevensjon og behov for samfunnsvern.

41. Rt. 2004 side 1368.

Høyesterettsavgjørelse om gjentatt straffeforfølgning
8. oktober 2004

Høyesterett avsa dom 8. oktober 2004 i sak om dobbeltstraff.⁴² Spørsmålet var om et vedtak fra Fiskeridirektoratet om bortfall av kjøperregistrering stengte for senere straffesak om samme forhold, jf. EMK protokoll 7 artikkel 4. Høyesterett kom til at Fiskeridirektoratets vedtak stengte for senere straffesak. Avgjørelsen bygget på en vurdering av om vedtaket skulle anses som straff, om straffesaken skulle anses å gjelde samme forhold som vedtaket og om det var en vesensforskjell mellom de straffebud forfølgningen baserte seg på. Høyesterett kom til at vedtaket måtte anses som straff fordi både begrunnelsen for og virkningen av vedtaket var pønale. Det var ikke omtvistet, og det fulgte av grunnlaget for vedtaket og tiltalebeslutningen, at straffesaken gjaldt samme forhold som vedtaket.

For så vidt gjaldt forholdet mellom de to straffebudene, fant Høyesterett at både gjerningsbeskrivelsen, formålet bak og beskyttede interesser i all hovedsak var sammenfallende mellom de to bestemmelsene.

Høyesterettsavgjørelse om gjentatt straffeforfølgning
7. desember 2004

Høyesterett avsa kjennelse 7. desember 2004 i en sak om krav om erstatning og oppreisning etter at strafforfølgningen mot to personer som var tiltalt for overtredelser av ligningsloven ble avvist av Gulating lagmannsrett med henvisning til forbudet mot dobbeltforfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1.⁴³ De tiltalte var allerede ilagt forhøyet tilleggsskatt for samme forhold. Saken gjaldt også krav om erstatning og oppreisning for brudd på retten til avgjørelse av straffesiktelse «innen rimelig tid», jf. EMK artikkel 6 nr. 1.

Spørsmålet var om straffeprosessloven § 445, lest i lys av EMKs garantier, måtte tolkes dit hen at de tiltalte hadde krav på erstatning og oppreisning. Høyesterett kom til at bestemmelsen måtte tolkes i lys av EMK som følge av menneskerettsloven. I spørsmålet om det forelå overtredelse av EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1, la Høyesterett til grunn at utviklingen i rettstilstanden om hva som regnes som dobbeltforfølgning, slik den særlig ble sementert i EMD i 2001, måtte tillegges vesentlig vekt i den

42. HR-2004-01693-A.

43. HR-2004-02002-A.

skjønsmessige avveiningen om erstatning kunne tilkjennes. Også det faktum at Høyesterett i Rt. 2002 side 557 avklarte tidligere omtvistede spørsmål, måtte tillegges vekt i denne helhetsvurderingen.

Fordi lagmannsretten hadde konstatert brudd på forbudet mot dobbeltforfølgning, var straffesaken mot de tiltalte avvist. Rettslig sett stod de tidligere tiltalte i samme stilling som før konvensjonskrenkelsen. Spørsmålet var om EMK også krevde at de fikk erstattet sitt økonomiske tap. Høyesterett diskuterte om EMK artikkel 13 (retten til et effektivt rettsmiddel) forpliktet staten til alltid å betale erstatning for konvensjonsbrudd der økonomisk tap er en følge av bruddet. Med henvisning til EMDs praksis, la Høyesterett til grunn at det er adgang til å utvise et visst skjønn med hensyn til om erstatning må tilkjennes. Retten viste til at EMD, da den i 2001 avviste en klage fra en av de tidligere tiltalte, la til grunn i en generell uttalelse at hans situasjon allerede var gjenopprettet. Etter en konkret vurdering la Høyesterett til grunn at de to ikke kunne kreve erstatning for konvensjonsbruddet. Høyesterett la derfor også til grunn at de ikke hadde krav på oppreisning for samme forhold.

Høyesterett konkluderte i forhold til spørsmålet om dobbeltforfølgning under dissens (3–2). De to dissenterende dommerne hadde hver sine begrunnelser for sine konklusjoner om at erstatning skulle vært tilkjent som følge av konvensjonsbruddet.

Høyesterett måtte deretter vurdere om de hadde krav på erstatning og oppreisning som følge av brudd på EMK artikkel 6 nr. 1. Saken hadde versert i rettsapparatet i ti år og en måned. Retten foretok en konkret vurdering av perioder av forsinkelser i saksbehandlingen. Særlig ble det pekt på at saken ble forsinket fordi ØKOKRIM ønsket at de to sakene ble gjenstand for felles behandling, selv om det ikke var tilstrekkelig påvist at det var uforsvarlig å dele sakene for å sikre raskere forfølgning. For øvrig kunne også andre forsinkelser i saken i det vesentlige henføres til staten, og ikke de to tiltalte. Høyesterett fant derfor at artikkel 6 nr. 1 var krenket i dette tilfelle. Staten hadde akseptert erstatningsansvar dersom det ble konstatert brudd på EMK artikkel 6 nr. 1, men erstatningsbeløpet som ble tilkjent ble avkortet forholdsmessig fordi bruddet på artikkel 6 nr. 1 bare

gjaldt deler av sakskomplekset. Det var etter Høyesteretts mening ikke grunn til også å gi oppreisning.

Lagmannsrettsavgjørelser om gjentatt straffeforfølgning

Lagmannsrettssak
om gjentatt straffe-
forfølgning
7. mai 2004

Eidsivating lagmannsrett avsa kjennelse 7. mai 2004 i en sak hvor spørsmålet var om det var i strid med forbudet mot dobbeltforfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1, å ilegge konkurskarantene for et forhold som samme person tidligere var blitt dømt for på bakgrunn av regnskapslovgivningen.⁴⁴

Retten kom til at det ikke var i strid med dobbelstraffforbudet. Den anså seg bundet av Høyesteretts avgjørelse 23. september 2003, hvor konkurskarantene ble ansett ikke å være «straff» i EMKs forstand.

Lagmannsrettssak
om gjentatt straffe-
forfølgning
2. august 2004

Eidsivating lagmannsrett avsa kjennelse 2. august 2004 i en sak hvor spørsmålet var om tilbakekalling av legeautorisasjon hindret senere straffesak om forholdet som lå til grunn for tilbakekallingen. Spørsmålet ble vurdert i forhold til forbudet mot dobbeltstraff i EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1.

Retten kom til at tilbakekallingen ikke hindret senere straffesak. Den fant at helsemyndighetenes vedtak var et disiplinærvedtak fra den offentlige tilsynsmyndighet. Dette falt utenfor EMKs begrep «straff». Dermed kom ikke EMK protokoll 7 artikkel 4 til anvendelse.

Lagmannsrettssak
om gjentatt straffe-
forfølgning
2. september 2004

Gulating lagmannsrett avsa dom 2. september 2004 i en sak hvor spørsmålet var om deler av en straffesak måtte avvises på grunn av dobbeltstraffforbudet i EMK protokoll 7 artikkel 4.⁴⁵ Prøveløslatelse var nektet på grunn av uteblivelse fra permisjon og forsøk på innsmugling av narkotika i fengsel. Saken gjaldt også en anke over straffutmåling.

44. LE-2003-00425.

45. LG-2004-04230.

Retten fant at dobbeltstrafforbudet ikke hindret behandling av straffesaken. Den viste til Høyesteretts avgjørelser av 8. juni 2004 om nektelse av prøveløslatelse og senere straffesak var i strid med forbudet. Det var ingen relevante ulikheter mellom de fire sakene avgjort av Høyesterett 8. juni 2004 og den nærværende saken.

Lagmannsrettssak
om gjentatt straffe-
forfølgning
20. desember 2004

Eidsivating lagmannsrett avsa dom 20. desember 2004 i sak om regnskapsovertredelser.⁴⁶ Et spørsmål var om vedtak om forsinkelsesgebyr for manglende innsending av regnskap stengte for senere straffesak for manglende regnskapsførsel som følge av EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1.

Lagmannsretten kom enstemmig til at ileggelsen av forsinkelsesgebyr ikke sperret for senere straffesak. Retten begrunnet dette med at tiltalen gjaldt andre forhold enn ileggelsen av forsinkelsesgebyret. Videre kom retten frem til at hensynet bak plikten til å føre regnskap, nemlig offentlig kontroll, var ulikt hensynet bak innsendelsesplikten, nemlig offentlighetshensyn. Retten påpekte dessuten at straffbarheten for de to handlingene inntraff på ulike tidspunkt.

Lagmannsretten reiste også spørsmålet om tiltalen og forsinkelsesgebyret var ilagt samme rettssubjekt, fordi forsinkelsesgebyret primært rettet seg mot selskapet, mens tiltalen rettet seg mot A. Siden spørsmålet ikke var avgjørende for domsresultatet unnlot retten å avgjøre spørsmålet.

7 RETTEN TIL ET EFFEKTIVT RETTSMIDDEL

Traktater

Alle har rett til å få tilgang til et effektivt nasjonalt rettsmiddel hvis de har en velbegrunnet påstand om brudd på rettighetene i EMK. Denne rettigheten er vernet i EMK artikkel 13. Rett til et effektivt rettsmiddel gjelder også ved brudd på rettighetene nedfelt i SP. Denne retten er nedfelt i SPR artikkel 2 nr. 3.

Norsk lovgivning

Grunnloven har ingen tilsvarende regulering.

46. LE-2004-36106.

Utvalg nedsatt for å vurdere kriminalitetsofres og pårørendes stilling

Kriminalitetsofres og pårørendes stilling

Regjeringen nedsatte 2. juli 2004 et utvalg som skal foreslå løsninger for å styrke ofres og pårørendes stilling i straffeprosessen. Utvalget skal avgi sin utredning innen 1. januar 2006. Utvalgets mandat er å vurdere om fornærmede og eventuelt pårørende bør gis partstilling i straffeprosessen. Det skal også vurderes om og eventuelt hvordan fornærmede og/eller pårørendes stilling kan styrkes innenfor dagens ordning. Et annet spørsmål som skal vurderes, er om bistandsadvokatordningen bør utvides til flere sakstyper, inkludert overgrep mot norske borgere i utlandet.

Høyesterettsavgjørelser om retten til effektivt rettsmiddel

Høyesterettssak om effektivt rettsmiddel
7. desember 2004

Høyesterett kjennelse av 7. desember 2004 er omtalt ovenfor, under avsnitt 6.⁴⁷ Kjennelsen ble avsagt under dissens 3–2. De dissenterende dommerne hadde ulik begrunnelse for sine avgjørelser. En av dommerne kom til at de tiltalte skulle tilkjennes oppreisning for krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1 på grunn av lang saksbehandling, med hjemmel i EMK artikkel 13 jf. artikkel 41.

* * *

Høyesterettssak om effektivt rettsmiddel
25. februar 2004

Høyesterett avsa dom og kjennelse 25. februar 2004 i sak om gjenopptagelse.⁴⁸ Saken er omtalt i punkt 8 under. I saken la Høyesterett til grunn at den opprinnelige avgjørelsen var i strid med EMK og at dette, i lys av EMK artikkel 13, ga grunn til gjenopptagelse.

8 KRAVET OM LOVHJEMMEL FOR STRAFF OG FORBUDET MOT STRAFF MED TILBAKEVIRKENDE KRAFT

Traktater

Det er en ufravikelig menneskerettighet at privatpersoner ikke skal utsettes for straffeforfølgning dersom det ikke finnes hjemmel i lov for det på tidspunktet da handlingen ble begått, eller

47. HR-2004-02002-A.

48. Rt. 2004 side 357.

dersom det ikke fantes tilstrekkelig hjemmel i loven for det på dette tidspunktet, men nyere lovgivning blir gitt tilbakevirkende effekt enten av lovgiver eller av domstolene. Denne rettigheten er blant annet nedfelt i EMK artikkel 7 og i SPR 15.

Norsk lovgivning

Grunnloven har et forbud mot tilbakevirkende straff i § 96 første setning: «Ingen maa straffes uden efter Lov». Grunnloven § 97 har et generelt forbud mot tilbakevirkende lovgivning, som ikke bare er begrenset til straffesanksjoner. Det følger dessuten av det uskrevene lovskravet, som til en viss grad har status som konstitusjonell sedvanerett, at straff og enkelte andre myndighetsinngrep må ha tilstrekkelig dekning i lov.

Forslaget til ny straffelov og forbudet mot tilbakevirkende straffelovgivning

Tilbakevirkning i forslaget til ny straffelov

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* foreslår regjeringen ny § 3 om straffelovgivningens virkeområde i tid. Forslaget har følgende ordlyd:

§3. Straffelovgivningens virkeområde i tid
Straffelovgivningen på handlingstidspunktet anvendes. Likevel anvendes lovgivningen på tidspunktet for avgjørelsen når dette fører til et gunstigere resultat for den siktede og lovendringen skyldes et endret syn på hvilke handlinger som bør straffes, eller på bruken av strafferettslige reaksjoner.

Når et sammenhengende straffbart forhold fortsetter etter at en lovendring i skjerpene retning har trådt i kraft, anvendes handlingstidspunktets lov på de deler av forholdet som faller på hver sin side av tidspunktet for ikrafttreddelsen.

Er noen siktet, jf straffeprosessloven §82, tas det ikke hensyn til at påtalen ville ha vært foreldet etter en nyere lov, eller at den ikke lenger er ubetinget.

Er fullbyrðingen av en reaksjon begynt, tas det ikke hensyn til at adgangen til å fullbyrde ville ha vært foreldet etter en nyere lov.

Ved domfellelse etter gjenopptakelse anvendes samme lovgivning som ved den opprinnelige avgjørelsen.

I motivene til bestemmelsen uttales det at den foreslåtte bestemmelsen skal forstås på grunnlag av menneskerettslige krav på området. Det er også vist til domstolspraksis om forståelsen av

EMK artikkel 7 som bakgrunn for tolkingen av den foreslåtte lovbestemmelsen.

Høyesterettsavgjørelse om manglende kunngjøring av lovbestemmelse

Høyesterettssak
om manglende
kunngjøring
25. februar 2004

Høyesterett avsa dom og kjennelse 25. februar 2004 i en sak som gjaldt begjæring om gjenopptagelse av straffesak.⁴⁹ Den domfelte var blitt dømt til to års fengsel etter straffeloven § 192 første ledd bokstav b, som forbyr seksuell omgang med noen som er bevisstløs eller av andre grunner er ute av stand til å motsette seg handlingen. Denne bestemmelsen var ikke kunngjort i Norsk Lovtidend da handlingen ble begått. Handlingen var imidlertid også forbudt på gjerningstidspunktet, men strafferammen ble skjerpet med tre år i den nye bestemmelsen. Spørsmålet var om den manglende kunngjøringen medførte krav på gjenopptagelse av straffesaken i henhold til grunnloven § 97 eller EMK artikkel 7 jf. EMK artikkel 13.

Høyesterett konkluderte at domfellelsen ikke var i strid med grunnloven § 97 fordi denne ikke har et krav om kunngjøring. Det var etablert i rettspraksis, blant annet ved en plenumsdom fra 1945, at grunnloven § 97 ikke hindrer at straffelover kan få virkning allerede fra vedtakelsen.

Høyesterett kom imidlertid til at domfellelsen var i strid med EMK artikkel 7. Også det å idømme strengere straff enn den som gjaldt på gjerningstidspunktet, rammes av EMK artikkel 7. Det følger av bestemmelsens andre setning. Det fremgår ikke direkte av ordlyden at kunngjøring er et vilkår for å kunne ilegge straffesanksjoner på bakgrunn av et straffebud. Artikkel 7 må sees i sammenheng med EMKs generelle lovbegrep, hvor EMD har stilt krav til tilstrekkelig tilgjengelighet og forutsigbarhet før en lov kan legitimere myndighetsinngrep. Ifølge EMD er publisering en naturlig måte å gjøre nye lovbestemmelser tilgjengelige på.

Høyesterett la videre til grunn at dette var en gjenopptagelsesgrunn, jf. straffeprosessloven § 392 og retten til effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13. Ettersom den opprinnelige domfellelsen var i strid med EMK, tilsa tungtveiende grunner ny prø-

49. Rt. 2004 side 357.

ving i form av gjenopptagelse. Konvensjonsbruddet kunne avbøtes ved at straffen ble utmålt på nytt, ut fra straffenivået slik det var på tiden like før lovendringen. Samtidig måtte subsumsjonen av handlingen endres. Høyesterett hadde kompetanse til å avgjøre gjenopptagelsessaken ved dom. Fengselsstraffen ble endret fra to år til ti måneder.

9 VERNET OM PRIVATLIVSSFÆREN

Traktater

Flere menneskerettigheter tar sikte på å beskytte privatlivssfæren. Alle har rett til respekt for sitt privat- og familieliv. Denne rettigheten er beskyttet i EMK artikkel 8 og SPR artikkel 17. Inngrep i rettigheten må følge av lov. Inngrep må også oppfylle et legitimt samfunns mål og dessuten være forholdsmessig viktigere enn interessene til den enkelte privatperson som har krav på beskyttelse. ØSKR artikkel 10 anerkjenner familien som en grunnleggende samfunnsenhet som skal gis størst mulig beskyttelse og assistanse. EMK artikkel 12 og SPR artikkel 23 nedfeller retten til å gifte seg og stifte familie.

KDK artikkel 16 utdyper kvinners rett til ikke å bli diskriminert i saker vedrørende ekteskap og familieliv. EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 5 anerkjenner ektefellers like rettigheter og plikter av privatrettslig karakter. BK artikkel 9 og 10 anerkjenner og utdyper barnets rett til å være sammen med sin familie. Det finnes også andre konvensjoner som støtter opp under vernet om privatlivssfæren, blant annet FNs konvensjon om samtykke til ekteskap, minstealder for ekteskap og registrering av ekteskap og Europarådets konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven inkorporerer EMK, SPR, ØSKR og BK som norsk lov. Også annen lovgivning implementerer vernet om privatlivssfæren i vid forstand. Dette behandles ikke nærmere her.

Grunnlovens vern om privatlivssfæren er begrenset. Grunnloven § 102 setter et begrenset forbud mot husundersøkelser. Utover denne bestemmelsen vil det generelle og uskrevne legalitetsprinsippet komme til anvendelse. Dette krever at myndighets handlinger overfor privatlivssfæren i en del tilfeller må ha hjemmel i lov vedtatt av Stortinget.

NOU 2004: 6
Mellom effektivitet
og personvern

Lovforslag om grensegangen mellom politimetoder og personvern

Den 29. mars 2004 ble NOU 2004: 6 *Mellom effektivitet og personvern: Politimetoder i forebyggende øyemed* offentliggjort. Utredningen var sluttproduktet fra lovutvalget som var blitt nedsatt for å vurdere hvordan særlig organisert kriminalitet bedre kan bekjempes. Forslaget ble sendt på høring 4. juni 2004, med høringsfrist 1. oktober.

Utvalget foreslo å utvide politiets adgang til å bruke metoder for å forebygge organisert og annen alvorlig kriminalitet. Forslagene beror på avveininger mellom behovet for samfunnsbeskyttelse gjennom en effektiv kriminalitetsbekjempelse og hensynet til den enkeltes rettssikkerhet og personvern.

Tre grupper av metoder er foreslått. Den første omfatter metoder som i dag ikke er lovhjemlet, men som politiet benytter på bakgrunn av sin alminnelige handlefrihet for å forebygge straffbare forhold. Konkrete eksempler er overvåkning, spaning og sporing, avlytting av samtaler i det offentlige rom, infiltrasjon og provokasjon. Utvalget går inn for å lovfeste adgangen til å benytte slike virkemidler. Utvalget mener dette er et krav etter EMK. Utvalget ønsker dessuten å gi en demokratisk kontroll og legitimitet ved slike metoder, noe som best sikres gjennom lovbehandling.

Den andre gruppen metoder utgjør de som i dag med hjemmel i straffeprosessloven kan brukes for å avdekke straffbare forhold som alt er begått, blant annet kommunikasjonskontroll, ransaking, hemmelig ransaking og forsendelseskontroll (brevkontroll). Utvalget har vurdert om slike metoder bør gis et utvidet virkeområde, slik at de kan tas i bruk *før* den straffbare handlingen blir begått.

Den tredje gruppen metoder er slike som i dag brukes verken til forebygging eller straffeforfølgning (sett bort fra nødrett- og nødvergesituasjoner). Det siktes her særlig til romkontroll (som omfatter romavlytting) og dataavlesning (blant annet tilgang til informasjon ved overvåkning av tastetrykk).

Kritikk mot
NOU 2004: 6

Kritikk mot lovforslaget

Disse metodene er blitt kritisert på menneskerettslig grunnlag. Kritikken har også kommet fra påtalemyndigheten. Oslo statsadvokatembeter har i sin høringsuttalelse stilt seg kritisk til utvalgets forslag, som de mener kan gi myndighetene for store muligheter til å kontrollere den private sfære. Riksadvokatembetet har i sin høringsuttalelse uttalt at det er vanskelig, om ikke umulig, å forsvare en rettsstats bruk av tvangsmidler for å forhindre noe som ikke er straffbart. I høringsuttalelsen heter det blant annet:

Kjennetegnet på en 'politistat' er vel nettopp at politiet gis vide fullmakter til å anvende tvang ... selv om det ikke engang er grunn til å undersøke om de har begått noe straffbart. Det burde ikke kreve noen nærmere begrunnelse å gå imot en slik ordning.

Behov for utvidet
DNA-registrering?

Utvalg nedsatt for å vurdere behovet for utvidet DNA-registrering

Regjeringen oppnevnte 2. juli 2004 et utvalg for å vurdere om politiets adgang til å ta DNA-prøver bør utvides. Utvalget skal slutføre sitt arbeid innen 31. desember 2005. I utvalgets mandat understrekes det at utvalgets arbeid må ta særskilt hensyn til personvernet og rettsikkerheten til dem som blir avkrevd prøver. Utvalget skal ta stilling til følgende:

- Bør adgangen til DNA-registrering bli tilsvarende som for å ta fingeravtrykk?
- Bør DNA-profiler kunne registreres i flere typer av saker enn i dag, det vil si utover personer som er domfelt for overtredelse av straffeloven kapittel 14 (allmennfarlige forbrytelser), 19 (seksualforbrytelser), 22 (legemskrenkelser) eller 25 (utpressing og ran)?
- Bør siktelse være et tilstrekkelig vilkår for å registrere DNA-profil? I dag kreves rettskraftig domfellelse.
- Bør saksbehandlingsreglene for registrering og søk i DNA-registeret endres?

Endringer i ekteskaps- og utlendingslovgivningen

Stortinget har antatt at det er behov for å iverksette nye virkemidler for å begrense forekomsten av blant annet proforma-

ekteskap, flergifte, tvangsgifte og manglende sosial aksept for skilsmisse. Det antas at dette er problemer som har økt i omfang i takt med et større innslag av utlendinger i Norge.

Endringer i ekteskapsloven

Den 1. oktober 2004 trådte det i kraft endringer i ekteskapsloven kapittel 2, som regulerer prøving av ekteskapsvilkår. I henhold til § 6 skal Folkeregisteret nå kontrollere at alle vilkår er oppfylt før ekteskap kan inngås. Målet med lovendringen er en mer grundig og ensartet håndheving av ekteskapsvilkårene. En obligatorisk borgerlig prøving kan, ifølge Stortinget, forhindre brudd på loven og bidra til færre tilfeller av bigami, færre ekteskap i strid med lavalderen for inngåelse av ekteskap, færre ekteskapsinngåelser med utenlandsk statsborger som ikke har lovlig opphold i riket, og færre tvangsekteskap.

Anmodning om endring av utlen- dingslovgivningen

Stortinget vedtok 17. juni 2004 enstemmig følgende anmodningsvedtak (nr. 517):

Stortinget ber Regjeringen snarest utrede og endre regelverket slik at det er et vilkår for familiegjenforening til Norge at kvinnen er sikret lik rett til skilsmisse i ekteskapskontrakten.

Vedtaket var en oppfølging av et anmodningsvedtak av 16. juni 2003, som hadde vesentlig samme ordlyd. Formålet med vedtaket var ifølge forslagsstillerne å etterkomme Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser overfor kvinner som ikke får en anerkjennelse i sine sosiale miljøer for at de er fraskilt. Høringsrunden for så vidt gjaldt anmodningsvedtaket av 2003, viste at anmodningsvedtaket neppe kunne sies å være et egnet virkemiddel for å nå dette målet, og at det heller ikke fulgte av internasjonale menneskerettighetsforpliktelser at en slik lovendring måtte vedtas.

I stortingskomiteens møte 10. juni 2004 (jf. Innst. O. nr. 93 (2003–2004)) fremkommer det at det var uenighet mellom medlemmene i komiteen om hvorvidt dette var et hensiktsmessig tiltak, og om lovendringen Stortinget anmodet om i sitt endelige vedtak 17. juni var påkrevd og i samsvar med internasjonale menneskerettigheter. Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti begrunnet sin motstand mot anmodningsvedta-

ket med at det ikke var menneskerettslig påkrevd, og at det også kunne komme i konflikt med internasjonale menneskerettigheter.

Oppfølgingen av anmodningsvedtaket er under arbeid i Kommunal- og regionaldepartementet.

Lovforslag om bedret mulighet for homofiles adgang til å formalisere samliv

Homofiles adgang
til formalisering
av samliv

To private lovforslag ble fremmet i Stortinget hvor formålet var å fremme likestillingen mellom formaliseringen av heterofilt og homofilt samliv.

Den 6. februar 2004 ble det fremmet forslag om at livssynssamfunn kan forestå partnerskapsinngåelser (Dok. nr. 8: 28 (2003–2004)). Livssynssamfunn fikk vigselfrett 2. desember 2003, men denne omfatter ikke mulighet til å forestå partnerskapsinngåelse. Formålet med lovforslaget er å likestille mulighetene for inngåelse av ekteskap og partnerskap.

Den 12. mars 2004 ble det fremmet lovforslag om at ekteskapsloven blir kjønnsnøytral (Dok. nr. 8: 52 (2003–2004)). Formålet er å sikre full likestilling mellom heterofile og homofile par. Forslagsstillerne anførte at endringen ville være i samsvar med det menneskerettslige ikke-diskrimineringsprinsippet samt EMK artikkel 12 om menns og kvinners rett til å inngå ekteskap.

Høyesterettsavgjørelse om retten til privatliv og kontroll av våpenoppbevaring

Høyesterettssak
om kontroll av
våpenoppbevaring
12. november 2004

Høyesterett avsa dom 12. november 2004 i sak om adgang til kontroll med privat oppbevaring av skytevåpen.⁵⁰ Politidirektoratet hadde stadfestet et vedtak om blant annet inndragelse av As våpenkort på bakgrunn av at A hadde motsatt seg kontroll i sitt hjem. Spørsmålet var om politidirektoratets vedtak var ugyldig fordi det bygget på en lovbestemmelse som var i strid med grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Partene var enige om at kontrollen var et inngrep i EMK artikkel 8 nr. 1. Avgjørende var

50. HR-2004-01888-A.

om kontrollen kunne begrunnes som nødvendig i et demokratisk samfunn etter EMK artikkel 8 nr. 2.

Høyesterett kom enstemmig frem til at inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn, og at det dermed ikke forelå noe brudd på As rett til privatliv etter EMK artikkel 8. Hensynet til samfunnets sikkerhet mot uønsket våpenbruk kunne forsvare en kontroll som ble ansett å være meget begrenset blant annet fordi kontroll forhåndsvarsles.

Lagmannsrettsavgjørelser om omsorgsovertagelse og samværsrett

Lagmannsrettssak om
omsorg og samvær
24. februar 2004

Gulating lagmannsrett avsa dom 24. februar 2004 i en sak om omsorgsovertagelse og samværsrett.⁵¹ Et ektepar hadde ni barn hvorav fem var særkullsbarn. Barnevernet overtok omsorgen for tre felles barn i 2000 grunnet mistanke om vold og mishandling. Særkullsbarna flyttet samtidig ut av hjemmet. Da partene i 2002 fikk enda en datter, fattet barnevernet vedtak om omsorgsovertagelse. Spørsmålet var om dette vedtaket måtte oppheves.

Lagmannsretten fant det klart sannsynlig at vold og mishandling også ville finnes sted overfor det yngste barnet og at barnets helse og utvikling derved ville bli skadet. Vedtaket ble derfor opprettholdt. Samvær ble fastsatt til to timer per måned. Retten viste blant annet til EMK artikkel 8 som grunnlag for å fastslå at omsorgsovertagelse som hovedregel skal være midlertidig. Retten presiserte at barnets og foredrenes interesser bør balanseres på en rimelig måte, hvor barnets beste skal tillegges særlig vekt. Alle midlertidige tiltak skal ha som formål å muliggjøre gjenforening så snart som mulig.

Lagmannsrettssak om omsorg for barn 28. april 2004

Gulating lagmannsrett avsa dom 28. april 2004 i sak om omsorgsovertagelse og tilbakeføring av omsorg etter barnevernloven, samt samværsrett.⁵²

51. LG-2003-03341.

52. LG-2002-01358.

Retten tok stilling til spørsmålet om mor kunne gi forsvarlig omsorg for syv år gammel datter, vurdert ut fra mors omsorgsevne og barnets spesielle behov. Lagmannsretten stadfestet enstemmig tingrettens dom, som hadde stadfestet fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse. Det ble etter omstendighetene lagt betydelig vekt på mors psykiske helse og at barnet i dette tilfellet hadde behov for svært stabil og god omsorg. Hensynet til barnets beste talte klart imot tilbakeføring av omsorgen. Lagmannsretten fant ikke at inngrepet kom i konflikt med BK artikkel 9 eller EMK artikkel 8. Det ble ikke gjort endringer med hensyn til samvær.

Lagmannsrettsavgjørelse om midlertidig forføyning i sak om oppholdstillatelse

Lagmannsrettssak
om oppholds-
tillatelse
20. februar 2004

Borgarting lagmannsrett avsa kjennelse 20. februar 2004 i en sak hvor en familie begjærte midlertidig forføyning før det var endelig avklart ved dom om de hadde krav på oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.⁵³ Familiens søknad om asyl og opphold på humanitært grunnlag ble avslått av Utlendingsnemnda (UNE), og familien ønsket å bli i landet til deres søknad var endelig og rettskraftig avgjort. Familien anførte at UNEs vedtak ville stride mot EMK artikkel 8 og BK artiklene 3 og 9.

Lagmannsretten kom til at familien ikke hadde krav på midlertidig forføyning. Retten mente det ikke var sannsynliggjort at utvisning var i strid verken med EMK eller BK. Ingen i familien hadde oppholdstillatelse i Norge. I slike tilfeller har EMD vært forsiktige med å akseptere EMK artikkel 8 som grunnlag for innreise. EMK artikkel 8 hadde etter rettens oppfatning også begrenset betydning for avgjørelser av midlertidig karakter.

Lagmannsrettsavgjørelse om forholdet mellom personvern og ytringsfrihet

Lagmannsrettssak
om personvern
23. desember 2004

Agder lagmannsrett avsa kjennelse og dom 23. desember 2004 i sak om krav om oppreisning for ærekrenkelse etter skadeserstatningsloven §3-6 fra A mot Fædrelandsvennen AS, avisens ansvarlige redaktør og en journalist. A mente at Fædrelandsvennen i reportasjer om den såkalte Baneheiasaken 24. og 25.

53. LB-2004-03481.

mai 2000 på ærekrenkende måte insinuerte at han var gjerningsmann i saken.⁵⁴ Rettens flertall kom, etter en avveining av hensynet til As personvern slik det er nedfelt i EMK artikkel 8 og ytringsfriheten i EMK artikkel 10, at As anke ikke førte frem.

10 RETTEN TIL TANKE- OG TROSFRIHET

Traktater

Alle har rett til tanke-, samvittighets- og religionsfrihet, også når friheten manifesteres gjennom handling. Offentlige myndigheter kan ifølge menneskerettighetskonvensjonene begrense retten til å handle i tråd med religion eller overbevisning, men slike begrensninger må være hjemlet i lov, utøves for å nå visse samfunnsmessige formål og dessuten være forholdsmessige.

Tanke- og trosfriheten er regulert i EMK artikkel 9 og SPR artikkel 18. Barns tanke- og trosfrihet er også beskyttet av BK artikkel 14. Bestemmelsen anerkjenner også foreldrenes rett til å veilede barnet i utøvelsen av rettigheten. EMK første tilleggsprotokoll artikkel 2, SPR artikkel 18 (4) og ØSKR artikkel 13 (3) omhandler undervisning i samsvar med foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisning.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven har gjort EMK, SPR, ØSKR og BK til norsk lov.

Grunnloven § 2 første ledd beskytter visse aspekter av tanke- og trosfriheten, men den konstitusjonelle beskyttelsen rekker ikke like langt som den som følger av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

Forslag om grunnlovsendring av statskirkeordningen

Forslag om å avskaffe statskirkeordningen

I Dok nr. 12: 17 i (2003–2004) fremmet fire representanter fra Sosialistisk Venstreparti forslag om endringer i grunnloven §§ 2, 4, 12 og 16 med sikte på å avskaffe statskirkeordningen og å grunnlovsfeste landets statsskikk og menneskerettighetsforpliktelser. Forslaget er foreløpig ikke behandlet av Stortinget.

54. LA-2004-18442.

Religion som
diskriminerings-
grunnlag i ny lov

Forslag om å inkludere religion som diskrimineringsgrunnlag i ny diskrimineringslov

Regjeringen fremmet 16. desember 2004 et forslag om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion m.v. (diskrimineringsloven) (Ot.prp. nr. 33 (2004–2005)). Lovforslaget var en videreføring av NOU 2002: 12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*.

Opprinnelig var lovarbeidet begrenset til lovforslag om diskriminering på grunnlag av etnisitet. Etter hvert ønsket Regjeringen å utvide loven til også å omfatte diskriminering på bakgrunn av religion og livssyn. Forslag om dette ble sendt på offentlig høring med høringsfrist 28. januar 2004. I høringsnotatet ble det blant annet pekt på at det eksisterende vernet mot religiøs diskriminering som følger av menneskerettsloven, ikke er like effektivt som det vern som vil følge av forslaget til diskrimineringslov. Det ble videre anført at det er en økt fremmedfrykt i landet mot enkelte religiøse minoriteter som følge av terroranslagene mot USA 11. september 2001, slik at det var behov for sterkere diskrimineringsvern også for religion og livssyn.

Forslaget er etter høringsrunden videreført i regjeringens endelige lovforslag til Stortinget. Religion er derfor inntatt som ett av flere diskrimineringsgrunnlag i lovforslaget § 4 første ledd. Forslaget til § 3 første ledd lyder slik:

Loven gjelder på alle samfunnsområder med unntak av familieliv og personlige forhold. Forbudet mot diskriminering på grunn av religion og livssyn, jf. § 4 første ledd, gjelder ikke for handlinger og aktiviteter i regi av tros- og livssynssamfunn og virksomheter med et religiøst eller livssynsmessig formål, dersom handlingene eller aktivitetene er av betydning for gjennomføringen av samfunnets eller virksomhetens religiøse eller livssynsmessige formål. Unntaket i annet punktum gjelder ikke på arbeidslivets område.

Det foreslås samtidig endringer i en rekke andre lover, herunder straffeloven og husleieloven, hvor også religion og livssyn inntas på linje med andre diskrimineringsgrunnlag. Lovforslaget er ennå ikke behandlet av Stortinget.

Videreføring av blasfemibestemmelsen

I tilknytning til behandlingen av ny § 100 i grunnloven diskuterte Stortinget blasfemiforbudet i straffelovens § 142.⁵⁵ Stortingets flertall besluttet å videreføre blasfemibestemmelsen. Dette flertallet var imidlertid tilfreds med at bestemmelsen er en «sovende» straffebestemmelse.

Human-Etisk Forbund ga i sin rapport om religions- og livssynsfrihet i Norge i 2004 uttrykk for at blasfemibestemmelsen har en negativ symbolsk effekt.⁵⁶ Til tross for dens «sovende» status mener Human-Etisk Forbund at bestemmelsen begrenser kritiske ytringer av religiøse trossetninger og utgjør et unødvendig inngrep i religions- og livssynsfriheten i Norge.

Høyesterettsavgjørelse om religionsfrihet og utestengning fra religiøst samfunn

Høyesterett avsa 27. oktober 2004 kjennelse om adgangen til å prøve gyldigheten av vedtak om å nekte personer medlemskap i et islamsk kultursenter og adgang til en tilnyttet moské.⁵⁷ Spørsmålet var om religionsfriheten i grunnloven § 2 første ledd og EMK artikkel 9 hindret rettslig prøving av utestengningen. Lagmannsretten hadde kommet frem til at spørsmål om gyldigheten av nektelsen kunne fremmes på bakgrunn av utestengningens betydning for dem som ble rammet.

Høyesterett kom enstemmig til at lagmannsretten hadde bygget sin kjennelse på en uriktig lovforståelse. Saken ble hjemvist til fortsatt behandling. Høyesterett fastslo at religionsfriheten omfatter retten til å danne autonome religiøse samfunn med full rådgighet over religiøse spørsmål, men at søksmålsadgangen for spørsmål om utestengning må avhenge av begrunnelsen for vedtaket og saksøkers grunnlag for det materielle kravet. Selv om et søksmål fremmes, vil hensynet til det religiøse samfunnets selvvråderett kunne begrense domstolens prøvelsesrett.

55. Innst.S.nr.270 (2003–2004).

56. *Freedom of religion and belief in Norway 2004: A report by the Norwegian Humanist Association.*

57. HR-2004-01806-A.

FNs menneskerettighetskomité's vurdering av KRL-faget målt mot SPR

Menneskerettighets-
komiteens avgjø-
relse i KRL-saken
8. november 2004

FNs menneskerettighetskomité avga 8. november 2004 uttalelse i klagesak mot den norske regjeringen vedrørende det norske skolefaget Kristendoms-, religions- og livssyn (det såkalte KRL-faget).⁵⁸ Saken var klaget inn av fire norske foreldrepar på bakgrunn av Høyesteretts dom fra 2001, hvor foreldrene ikke fikk medhold i påstanden om at KRL-faget krenket menneskerettighetene.⁵⁹ Overfor Menneskerettighetskomiteen anførte klagerne at den begrensede fritaksordningen fra faget var i strid med SPR artikkel 17 (retten til privatliv), artikkel 18 (religionsfrihet og foreldrenes oppdragelsesrett) og artikkel 26 (diskriminering).

Komiteen kom til at KRL-fagets begrensede fritaksrett kom i konflikt med SPR artikkel 18 (4). Det ble ikke ansett nødvendig å vurdere faget opp mot de øvrige bestemmelsene.

Den gjeldende fritaksordningen ble ansett å være vanskelig å praktisere fordi foreldrene må sette seg inn i hele faget for å kunne vite hvilke deler de må be om, og eventuelt begrunne, fritak for. Komiteen var videre bekymret for at enkelte foreldre ville avstå fra å benytte seg av fritaksordningen i frykt for å stigmatisere barna. KRL-fagets kombinasjon av opplæring i religionskunnskap og praktisering av en bestemt religiøs tro, blant annet utenatføring av bønner og salmesang, gjorde det generelt vanskelig å praktisere fritaksretten. Det ble også påpekt at en begrenset fritaksordning generelt sett er problematisk så lenge grunnloven og opplæringslovens formålsparagraf gir en klar preferanse til kristendommen.

Norge ble bedt om å informere komiteen innen 90 dager om hvilke tiltak som vil bli iverksatt for å følge opp komiteens uttalelse. Norske myndigheter kan imøtekomme kritikken enten ved å endre fritaksmuligheten eller endre fagets innhold.

58. Leirvåg et al. v. Norway, CCPR/C/82/D/1155/2003.

59. Rt. 2001 side 1006.

Bruken av religiøst hodeplagg behandlet av Likestillingsombudet

Bruk av hijab i arbeidstiden

Likestillingsombudet fattet 15. januar 2004 vedtak om arbeidsgivers adgang til å nedlegge forbud mot ansattes bruk av hodeplagg. Saken gjaldt en muslimsk kvinne som ble nektet av sin arbeidsgiver å bære *hijab* i arbeidstiden. Forbudet fulgte av et internt uniformsreglement. Spørsmålet var om forbudet var i strid med likestillingsloven. Saken ble brakt inn for ombudet av Senter mot etnisk diskriminering (SMED).

Likestillingsombudet kom til at pålegget var i strid med likestillingsloven § 3, som forbyr både direkte og indirekte forskjellsbehandling av menn og kvinner. Arbeidsgivers reglement ble vurdert som en tilsynelatende kjønnsnøytral bestemmelse som faktisk virker slik at det ene kjønn stilles dårligere enn det andre, ettersom antallet kvinner i Norge som bruker religiøse hodeplagg er langt høyere enn antallet menn.

Indirekte forskjellsbehandling kan i særlige tilfeller være lovlig dersom formålet er saklig og middelet er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet. Ombudet mente pålegget var et uforholdsmessig inngrep i forhold til forbudets formål om å sikre en enhetlig presentasjon av de ansatte og signalisere verdinøytralitet overfor kundene.

11 RETTEN TIL YTRINGSFRIHET

Traktater

Alle har rett til ytringsfrihet. Denne retten omfatter både meningsfrihet og rett til å gi og motta meddelelser. Offentlige myndigheters inngrep i ytringsfriheten må følge av lov, ta sikte på å oppfylle visse samfunnsmessige formål og dessuten være forholdsmessig. Ytringsfriheten er beskyttet i EMK artikkel 10 og SPR artikkel 19. Barns ytringsfrihet er også beskyttet av BK artikkel 13.

Norsk lovgivning

Ifølge menneskerettsloven er EMK, SPR og BK norsk lov.

Ytringsfriheten er beskyttet av grunnloven § 100.

Ny grunnlov § 100 om ytringsfrihet

Stortinget endret grunnloven § 100 med virkning fra 30. september 2004. Den nye bestemmelsen lyder slik:

Ytringsfrihed bør finde Sted.

Ingen kan holdes retslig ansvarlig på andet grundlag end Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse. Det retslige Ansvar bør være foreskrevet i Lov.

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ikke benyttes, medmindre det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder. Brevcensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter.

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ut fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.

Formålet med lovendringen har vært å styrke grunnlovsvernet for ytringsfriheten. I tillegg til at bestemmelsen verner retten til å meddele seg til andre (som også var beskyttet tidligere), omfatter den også blant annet informasjonsfrihet, rett til taushet, demonstrasjonsrett, og en styrking av offentlighetsprinsippet.

Politiske ytringer, ansattes ytringer og rikets sikkerhet får i bestemmelsen et sterkt grunnlovsværn, mens rasistiske ytringer får et redusert grunnlovsværn. Endringene omfatter også et medienøytralt forbud mot forhåndssensur og annen forhåndskontroll av ytringer, til erstatning for dagens grunnlovsforbud mot forhåndskontroll av trykt skrift. Det tidligere grunnlovsvernet om reklame for politiske budskap og livssyn i fjernsyn, blasfemi, pornografi, grove voldsskildringer og kommersielle

ytringer er i det vesentlige uendret i og med den nye bestemmelsen.

Det var en omfattende debatt omkring utformingen av bestemmelsen før den ble vedtatt, og etter vedtakelsen har det pågått en diskusjon om hvordan den nye bestemmelsens ulike aspekter er å forstå.

Forslag om å skjerpe vernet mot rasistiske ytringer i straffeloven § 135a

Skjerpet vern mot rasistiske ytringer i straffeloven

I forbindelse med forslaget til ny diskrimineringslov, fremlagt 16. desember 2004 (Ot.prp. nr. 33 (2004–2005)), foreslår regjeringen å styrke vernet mot rasistiske ytringer ved å skjerpe straffeloven § 135a. Forslaget til endring lyder slik:

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år. Likt med en offentlig fremsatt ytring, jf. § 7 nr. 2, regnes en ytring når den er satt frem slik at den er egnet til å nå et større antall personer. Som ytring regnes også bruk av symboler. Medvirkning straffes på samme måte. Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse, b) religion eller livssyn, eller c) homofile legning, leveform eller orientering.

Endringene utvider bestemmelsens rekkevidde til å omfatte flere diskrimineringsgrunnlag enn i dag. Dessuten foreslås en endring av skyldkravet slik at også grovt uaktsomme overtredelser rammer. Strafferammen foreslår hevet fra to til tre år. Forslaget til endring av straffeloven § 135a kommer dels som et resultat av kritikk fra FNs rasediskrimineringskomité, som har uttalt bekymring for den strenge fortolkningen av nåværende straffelov § 135a. Kritikken ble senest gitt i komiteens kommentarer i 2003 til Norges 16. periodiske rapport.

Høyesterettsavgjørelse om pressefrihet kontra fotograferingsforbud

Høyesterettssak
om pressefrihet
23. mars 2004

Høyesterett avsa dom 23. mars 2004 i en sak om forholdet mellom ytringsfriheten og domstollovens forbud mot fotografering i rettssalen.⁶⁰ Dagbladet og Aftenposten hadde publisert fotografier av en av de tiltalte i den mye omtalte Orderud-saken gråtende på vei ut av rettslokalet etter domfellelse. Bildene ble publisert uten hennes samtykke. Spørsmålet var om redaktørene skulle ilegges straff for overtredelse av domstoloven § 198 tredje ledd, jf. § 131a, eller om ytringsfriheten medførte at loven her måtte tolkes innskrenkende.

Retten kom til at redaktørene klart hadde brutt lovens fotograferingsforbud. Spørsmålet var om fotograferingsforbudet var i strid med EMK artikkel 10. Høyesterett presiserte at forbudets formål, som er å verne siktedes og domfeltes «omdømme eller rettigheter», er legitimt. Det avgjørende var om et slikt inngrep i ytringsfriheten kunne aksepteres som «nødvendig i et demokratisk samfunn» i EMKs forstand.

Høyesterett mente at fotograferingsforbudet generelt lå innenfor statens skjønnsmargin til å vurdere hva som ansees som nødvendig i et demokratisk samfunn. Retten viste blant annet til EMDs avvisning av et søksmål mot den norske regjeringen fremmet av P4 Radio Hele Norge ASA, som dreide seg om radiostasjonens avslag på søknad om å radiokringkaste opptak av rettsforhandlingene i den samme Orderud-saken. EMD hadde avvist den saken fordi staten på dette området hadde en vid skjønnsmargin. Høyesterett kom heller ikke til at det forelå «helt særegne hensyn» som skulle tilsi et unntak fra forbudet i denne aktuelle saken. Det var dermed ikke i strid med EMK å bøtelegge redaktørene etter domstoloven. Fornærmede ble ikke tilkjent oppreisning etter skadeserstatningsloven § 3-6.

60. Rt. 2004 side 510.

Høyesterettsavgjørelse om forbudet mot politisk reklame

Høyesterettssak om politisk reklame
12. november 2004

Høyesterett avsa dom 12. november 2004 om forholdet mellom ytringsfriheten og kringkastingslovens forbud mot politisk reklame.⁶¹ TV Vest AS var ilagt gebyr for å ha vist reklame for Rogaland Pensjonistparti. Partene var enige om at reklameforbudet, slik det var anvendt, reiste et spørsmål i forhold til EMK artikkel 10. Spørsmålet var om illeggelsen av gebyr innebar et uforholdsmessig inngrep i selskapets ytringsfrihet.

Høyesterett kom med fire mot en stemme til at det ikke forelå brudd på EMK artikkel 10. Flertallet la til grunn at et lands politiske organer må gis stor handlefrihet ved reguleringen av politisk reklame. Forbudet mot politisk reklame på fjernsyn ble ansett som et begrenset inngrep, fordi forbudet kun omfatter én blant mange kanaler i den politiske debatten. Videre ble hensynet som ligger bak forbudet, kvaliteten i den demokratiske prosessen, ansett å være relevant og tilstrekkelig i den konkrete saken. Den dissenterende dommeren fremholdt at forbudet i kringkastingsloven ikke er tilstrekkelig avgrenset til å kunne tilfredsstille proporsjonalitetskravet i EMK artikkel 10 nr. 2.

Lagmannsrettsavgjørelser om ytringsfrihetens forhold til ærekrenkelses

Lagmannsrettssak om ærekrenkelses
9. februar 2004

Borgarting lagmannsrett avsa dom 9. februar 2004 i en sak om forholdet mellom ytringsfrihet og domfellelse for ærekrenkelse.⁶² Spørsmålet var om ærekrenkende beskyldninger frem satt i TV-programmet Helserefleks (om effekten av laserbehandling tilbudt av en navngitt klinikk) var rettsstridige med den følge at de ga rett til erstatning og oppreisning.

Lagmannsretten fant at forholdet var beskyttet av ytringsfriheten i EMK artikkel 10. Beskyldningene var ikke rettsstridige ærekrenkelses. Det var sterke allmenne interesser knyttet til den problemstillingen TV-programmet tok opp. Journalisten hadde

61. HR-2004-01889-A.

62. LB-2003-15904 , RG 2004 side 618.

gjort grundig forarbeid, kontaktet faglig kompetente personer og gitt klinikkens ledelse adgang til å kommentere kritikken.

Lagmannsrettssak
om ærekrenkelser
15. mars 2004

Borgarting lagmannsrett avsa kjennelse 15. mars 2004 i en sak som dreide seg om forholdet mellom yringsfrihet og domfellelse for ærekrenkelser.⁶³ Spørsmålet var om Dagens Næringslivs publisering av kritiske artikler om en nordmanns næringsvirksomhet i USA, var beskyttet av yringsfriheten. Nordmannen krevde mortifikasjon, erstatning og oppreisning fra avisen.

Lagmannsretten fant at forholdet lå innenfor yringsfrihetens grenser i henhold til EMK artikkel 10. I den grad det dreide seg om formidling av ærekrenkende beskyldninger, var ytringene i stor grad av allmenn interesse. Ytringene var i tillegg viderefornidlede verdivurderinger vedrørende en offentlig person, med støtte i sterke holdepunkter for at innholdet faktisk var sant.

Lagmannsrettssak
om ærekrenkelser
21. juni 2004

Hålogaland lagmannsrett avsa dom 21. juni 2004 i en sak om krav om mortifikasjon og oppreisning for ærekrenkende utsagn i avisen Finnmarks Dagblad.⁶⁴ Avisen omtalte en sedelighetssak hvor en barnevernsansatt var innblandet. Lagmannsretten kom til at avisartiklene var ærekrenkende, men at utsagnene likevel var beskyttet av EMK artikkel 10. Saken hadde hatt stor offentlig interesse, og fornærmede hadde kommet med tilsvaret i avisen umiddelbart etter publiseringen av utsagnene.

12 RETTEN TIL FORSAMLINGS- OG FORENINGSFRIHET

Traktater

Alle mennesker har rett til å opprette og delta i fredelige forsamlinger og foreninger. Denne rettigheten inkluderer retten til å organisere seg i fagforeninger for å beskytte sine interesser. Inngrep i denne friheten må følge av lov og ellers være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til et legitimt formål. Rettig-

63. LB-2003-00207.

64. LH-2004-00030.

heten er nedfelt i EMK artikkel 11 og SPR artikkel 21 og 22, som også fastsetter legitime formål for inngrep i rettigheten.

Norsk lovgivning Grunnloven § 100 har en indirekte, men begrenset beskyttelse av demonstrasjonsfriheten. Ifølge Høyesterett er retten til å organisere seg i politiske partier en ulovfestet rettighet av grunnlovs rang.

Det var ingen forhold som særlig berørte disse rettighetene i 2004.

13 VERNET OM EIENDOMSRETTE

Traktater Alle privatpersoner har rett til å nyte sin eiendomsrett uten offentlig innblanding. Inngrep i eiendomsretten må være i samfunnets interesser, være lovhjemlet og for øvrig oppfylle et generelt forholdsmessighetskrav. Retten til eiendom er menneskerettslig beskyttet i EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1.

Norsk lovgivning Menneskerettsloven inkorporerer EMK første tilleggsprotokoll.

Grunnloven § 105 anerkjenner retten til erstatning ved avgivelse av eiendom til staten.

Ny tomtefestelov

Ny lov om tomtefeste Regjeringen offentliggjorde sitt forslag til endringer i tomtefestelovgivningen 19. mars 2004 (Ot.prp. nr. 41 (2003–2004) *Om lov om endringer i lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste*). Regjeringens forslag til lov ble vedtatt av Stortinget 16. juni 2004 i tråd med Innst. O. nr. 105 (2003–2004).

Loven gjelder feste av tomt til bolig og fritidshus og berører i all hovedsak ikke gjeldende lovs regler om feste av tomt til næringsformål. Lovendringen gjelder i hovedsak regulering av festeavgift, rett til innløsning og beregning av innløsningssum. Etter den nye loven kan en festet tomt innløses til 30 ganger oppjustert årlig festeavgift dersom partene blir enige om dette. Dersom en av partene motsetter seg dette, kan parten kreve at innløsningsprisen skal fastsettes etter en skjønnsbasert regel, den såkalte 40 %-regelen. Dette innebærer at grunneier har rett til å kreve inntil 40 % av antatt markedsverdi på tomten dersom

den selges, med fradrag av eventuelle investeringer gjort av festeren.

Regjeringens forslag til tomtefestelov skapte debatt. Kritikken mot forslaget gikk særlig på den manglende muligheten til individuelt skjønn for så vidt gjaldt fastsatt innløsningssum når grunneieren blir tvunget til å selge til festeren (adgangen til individuelt skjønn eksisterte i den tidligere loven). I Aftenposten 26. mai 2004 kom det eksempelvis frem at Norges Skogeierforbund hadde innhentet en betenkning hvor konklusjonen var at den nye tomtefesteloven var i strid med grunnloven § 105. Andre berørte individer og organisasjoner mente også at loven kunne støtte an mot beregningsreglene som følger av EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1, slik denne er tolket av EMD.

Arbeiderpartiets stortingsrepresentanter stemte for regjeringens forslag til ny tomtefestelov, men varslet samtidig at de vil ha ny kamp om loven.

14 RETTEN TIL Å STEMME VED FRIE VALG

Traktater

Retten til frie valg er beskyttet i SPR artikkel 25 og EMK første tilleggsprotokoll artikkel 3. Begge bestemmelser er norsk lov i og med menneskerettsloven.

Norsk lovgivning

Grunnloven har en omfattende regulering av valg på lovgivende forsamling. En har også en egen valglov.

Det var ingen forhold som særlig berørte denne rettigheten i 2004.

B ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER

Økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter er betegnelsen på menneskerettigheter som henger nært sammen med den moderne velferdsstaten. Typiske rettigheter av denne typen er retten til arbeid, til en viss levestandard og til utdanning. Mange av disse interessene beskyttes også av sivile og politiske rettigheter.

Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har særskilt internasjonalrettslig beskyttelse i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (heretter ØSKR). Økonomiske og sosiale rettigheter er også nedfelt i Den europeiske sosialpakt (heretter ESP), som er vedtatt innenfor rammen av Europarådet. Flere av ILOs konvensjoner beskytter og utdyper sosiale og økonomiske rettigheter knyttet til blant annet arbeid, forenings- og organisasjonsfrihet og kollektive lønnsforhandlinger.

Kvinner og barns sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter er også beskyttet gjennom KDK og BK.

ØSKR er norsk lov i og med menneskerettsloven. BKs regulering av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er også en del av menneskerettsloven.

Grunnloven § 110 nedfeller rett til arbeid, og rett til medbestemmelse for arbeidstakere. For øvrig er velferdsstatens grunnleggende rettigheter i svært liten grad grunnlovsfestet i Norge.

1 RETTEN TIL EN TILFREDSSTILLEND LEVESTANDARD

Traktater Alle menneskers rett til en tilfredsstillende levestandard er anerkjent i ØSKR artikkel 11. Dette inkluderer rett til mat, klær og hus. Rettigheten skal ifølge ØSKR artikkel 2 gradvis gjennomføres fullt ut. Alle egnede midler, særlig lovgivningstiltak, skal benyttes.

Barns rett til en tilfredsstillende levestandard er særlig beskyttet i BK artiklene 26 og 27. Kvinners tilsvarende rett er utdypet i KDK artikkel 12.

Norsk lovgivning Menneskerettsloven inkorporerer ØSKR og BK. For øvrig vil deler av velferdslovgivningen kunne sies å være utslag av retten til en tilfredsstillende levestandard.

Grunnloven har ingen regulering av retten til en tilfredsstillende levestandard.

Forslag om å grunnlovfeste retten til bolig forkastet av Stortinget

Grunnlovsforslag om rett til bolig Stortinget avviste 15. januar 2004 et forslag fra Sosialistisk Venstreparti om å grunnlovfeste retten til bolig, jf. Dok. 12: 19 (1999–2000) og Innst. S. nr. 101 (2003–2004) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Forslagene lød:

Alternativ A: Ny § 110 d skal lyde:

Enhver Borger har Ret til en Bolig. Nærmere Bestemmelser om Gjennomførelsen af denne Grundsætning fastsættes ved Lov.

Alternativ B: Ny § 110 d skal lyde:

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette saaledes at enhver Borger har Ret til en Bolig. Nærmere Bestemmelser om Gjennomførelsen af denne Grundsætning fastsættes ved Lov.

I St. meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikk*, som ble offentliggjort 6. februar 2004, heter det i punkt 5.7 at regjeringen anser retten til bolig tilstrekkelig forankret i Norge i gjeldende lovhjemler. Regjeringen ønsket derfor ikke å foreslå en ytterligere presisering av retten til bolig.

Forslag om endringer i sosialtjenestelovens forskrift om vilkår for sosialstønad

Rett til sosialstønad for personer med ulovlig opphold

Regjeringens forslag om endringer i sosialtjenesteloven om nye vilkår for sosialstønad ble sendt ut på høring med høringsfrist 30. juni 2004. Regjeringen foreslo å utvide vilkåret om lovlig opphold til også å gjelde rett til tjenester etter kapittel 4 (sosialstønad). I dag er lovlig opphold kun et vilkår for tjenester etter kapittel 5 (økonomisk stønad).

Sosialdepartementet foreslår endringen gjennomført gjennom en revisjon av kapittel 1 i forskrift til sosialtjenesteloven. Forslaget ville medføre begrensninger på krav etter sosialtjenesteloven for personer med midlertidig eller ulovlig opphold i landet, herunder:

- Krav om lovlig opphold innføres også for rett til tjenester etter kapittel 4.
- Mottatt integreringstilskudd skal ikke lenger være avgjørende for om oppholdskommunen har ansvar for en søker.
- Reglene om oppholdskommunens adgang til å henvise en sosialhjelpssøker med utenlandsk statsborgerskap til statlig mottak for asylsøkere endres, slik at henvisning kan skje når tilbudet i mottaket på en tilfredsstillende måte kan ivareta søkers livsopphold og tjenestebehov.
- Reglene om oppholdskommunens adgang til å henvise en sosialhjelpssøker med utenlandsk statsborgerskap til bostedskommunen endres, slik at henvisning kan skje når søkeren har et tilpasset tilbud i bostedskommunen.
- Forbeholdet om at det ikke må være «åpenbart urimelig» å vise en søker tilbake til mottak eller bostedskommune oppheves.
- Bestemmelser om dokumentasjonskrav foreslås endret, slik at det fremstår klarere hva som faktisk kreves i forhold til dokumentasjon, og hva sosialtjenesten skal forholde seg til.
- Personer med midlertidig eller ulovlig opphold i landet vil likevel ha krav på stønad fra det offentlige som alminnelig «nødhjelp».

Enkelte kritikere mente forslaget vil forverre levevilkårene for såkalt ureturnerbare flyktninger. Senter mot etnisk diskriminering (SMED) uttaler for eksempel i sin rapport *Underveis mot et bedre vern* at lovendringer kan være problematisk i forhold til denne gruppens krav på minimumsytelser.

Endret praktisering av asylsøkeres rett til opphold på asylmottak

Asylsøkeres rett til opphold på asylmottak

Fra 1. januar 2004 har asylmottakene nektet asylsøkere rett til opphold på asylmottak etter endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse. Regelendringen omfatter ikke barnefamilier.

Tidligere ble asylsøkere med endelig avslag ikke kastet ut av mottakene før de eventuelt ble hentet av politiet for uttransportering. Den endrede praktiseringen har størst betydning for asylsøkere som av ulike grunner ikke kan eller vil uttransporteres. Endringen er i samsvar med punkt 2 i driftsreglementet for statlige asylmottak. Etter reglementet gjelder plasstilbud fra det søkes asyl og til dato for bosetting i kommune, eller til utreisefrist fastsatt av utlendingsmyndighetene.

Nasjonal strategiplan mot bostedsløshet

Plan mot bostedsløshet

Regjeringens nasjonale strategiplan for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, *På vei til egen bolig – strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet*, ble sendt på høring 25. august 2004. Strategien er forankret i St. meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikk*, som fikk Stortingets tilslutning 14. juni 2004.

Strategiutkastet inneholder forslag til samordning, samarbeidsformer og rolle- og ansvarsdeling for å oppnå følgende hovedmål og delmål:

- Motvirke at folk blir bostedsløse: Antall begjæringer om utkastelser skal reduseres med 50 %; antall utkastelser skal reduseres med 30 %; ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengselsopphold; og ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidig husvære etter endt behandling i institusjon.
- Bidra til god kvalitet ved døgnovernatting: Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale.
- Bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig: Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud.

Den nasjonale strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet planlegges iverksatt fra og med 2005.

2 RETTEN TIL HELSE

Traktater Alle individers rett til en høyest mulig fysisk og mental helse er nedfelt i ØSK artikkel 12. Rettigheten skal i henhold til ØSK artikkel 2 gradvis gjennomføres fullt ut. Alle egnede midler, særlig lovgivningstiltak, skal benyttes. Barns rett til helse er særlig beskyttet gjennom BK artikkel 24.

Norsk lovgivning Menneskerettsloven gjør ØSK og BK til norsk lov.

Grunnloven har ikke nedfelt noen garantier om rett til helse.

Mangelfullt psykisk helsevern for kvinnelige forvaringsinnsatte

**Påstander om
manglende psykisk
helsevern**

I en artikkel publisert 20. september 2004 i Magasinet Aktuell for norsk fengsels- og friomsorgsforbund fremkommer det at kvinnelige forvaringsinnsatte på Bredtveit ikke får psykiatrisk oppfølging under soning. Det er ingen egen avdeling for forvaringsinnsatte. Både fengselsbetjenter og andre innsatte er redd for denne gruppen innsatte, med den konsekvens at de forvaringsinnsatte stort sett blir sittende på sine celler. De har følgelig liten kontakt med andre, ingen arbeidsmuligheter og ingen psykiatrisk oppfølging. På ILA landsfengsel er det etablert spesialavdelinger for forvaringsinnsatte, hvor fengselsbetjenter og miljøterapeuter arbeider i tverrfaglige team. Det er imidlertid kun mannlige forvaringsinnsatte som får sone i disse avdelingene, ifølge Magasinet Aktuell.

3 RETTEN TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER

Traktater Retten til arbeid og rimelige arbeidsforhold er anerkjent i ØSKR artiklene 6 og 7. Rettigheter knyttet til fagorganisering, inkludert streikeretten, er regulert i ØSKR artikkel 8, men også bestemmelsene om forsamlings- og foreningsfrihet i EMK artikkel 11 og SPR i artiklene 21 og 22. Retten til hvile er nært knyttet opp til retten til arbeid og beskyttet i ØSKR artikkel 7 bokstav d.

ESP og en rekke ILO-konvensjoner utdyper rettighetene. Eksempler på relevante ILO-konvensjoner er nr. 87 og 98 om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten, og ILO-konven-

sjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verd.

Barn er særlig vernet i ESP artikkel 7, ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for sysselsetting og nr. 182 om de verste former for barnearbeid, samt BK artikkel 31 og 32. Kvinners rett til arbeid er særlig regulert i KDK artikkel 11.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven gjør ØSKR og BK til norsk lov. Likestillingsloven har bestemmelser som skal sikre likestilling mellom kjønnene på arbeidsmarkedet.

Retten til arbeid er i prinsippet anerkjent i grunnloven § 110, men den er bare i liten grad rettslig forpliktende for myndighetene.

Regjeringens svar på FN-kritikk om mangelfull streikerett

FN-kritikk om tvungen lønnsnemnd

Ved behandlingen av Norges tredje statsrapport under ØSKR, som ble avgitt i 1995, uttrykte FN-komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter bekymring for Norges håndhevelse av streikeretten. Komiteen uttrykte bekymring over bestemmelsen i arbeidstvistloven som ga regjeringen adgang til å utstede provisoriske anordninger for å gjøre slutt på streiker ved tvungen meglings. Komiteen anbefalte at streikeretten nedfelles i arbeidet med en ny arbeidstvistlovgivning.

Regjeringen kommenterte kritikken i sin fjerde periodiske rapport, som ble avgitt i 2004. Regjeringen uttalte at kritikken fra komiteen kunne indikere en misforståelse. Tvungen lønsmegling kan kun bli brukt hvis regjeringen mener det er fare for liv eller helse eller andre vitale samfunnsinteresser. I slike tilfeller må regjeringen fremme et lovforslag til Stortinget om at den enkelte konflikt skal løses ved tvungen lønnsnemnd. Regjeringen mente videre at bruken av tvungen lønnsnemnd var i samsvar med ILO-konvensjon nr. 87 og 98 eller ESP artikkel 6, og at kritikken fra Den europeiske sosialkomité om bruk av tvungen lønnsnemnd for konflikter som ikke utgjør trussel mot alvorlige samfunnshensyn, har vært en konsekvens av fagorganisasjonenes organisering.

Endelig viste regjeringen til Høyesteretts konklusjoner i sin avgjørelse 10. april 1997, hvor tvungen lønnsnemnd ble funnet å være i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser, og til EMDs avvisning av Oljearbeidernes fellessammenslutnings søksmål mot Norge 26. juni 2002 om det samme forholdet.

Konklusjoner fra Den europeiske sosialkomité

Konklusjoner fra
Den europeiske
sosialkomité
om Norge

Den europeiske sosialkomité fremla i 2004 sine konklusjoner til Norges første rapport under ESP. Denne rapporteringsrunden omfatter ESPs kjernebestemmelser: Retten til arbeid (artikkel 1), organisasjonsfrihet (artikkel 5), retten til kollektive lønnsforhandlinger (artikkel 6), forbudet mot å ansette barn under 15 og retten til unge personer mellom 15 og 18 til passende arbeidsforhold (artikkel 7), retten til trygdeordninger og sosialstønad (artikkel 12), retten til sosiale og medisinske tjenester (artikkel 13), familiens rett til sosial, rettslig og økonomisk beskyttelse (artikkel 16), fremmedarbeidere og deres familiers rett til beskyttelse og assistanse (artikkel 19), retten til like muligheter og behandling uten kjønnsdiskriminering i ansettelsesforhold (artikkel 20).

Komiteen konkluderte med at Norge oppfylte sine forpliktelser etter Sosialpakten på 27 av 30 områder. Tre områder var altså etter komiteens oppfatning i konflikt med ESP:

- Forbudet i artikkel 7 nr. 3 om å ansette barn under obligatorisk utdanning ble funnet krenket ved at barn under obligatorisk utdanning ikke får tilstrekkelig fritid i skoleferien fordi de har arbeid som avisbud og lignende.
- Forbudet i artikkel 7 nr. 5 om lønnsutbetalinger for unge personer mellom 15 og 18 år ble ansett krenket fordi Norge ikke har fremlagt dokumentasjon på at lærlinger og unge arbeidere har en effektiv rett til en rimelig godtgjørelse.
- Artikkel 12 nr. 4 om sosiale trygdeordninger for personer som beveger seg mellom ulike stater (arbeidsinnvandrere) ble ansett krenket som følge av to forhold. Utbetaling av barnebidrag var betinget av at barnet bor i Norge, hvis ikke annet følger av særskilt internasjonal avtale (for eksempel EØS-avtalen). For det andre tillot norsk lovgiving ingen akkumulering av arbeidsperioder eller pensjonspoeng for statsbor-

gere fra land utenfor EU eller andre land Norge ikke har en bilateral avtale med.

Behov for mer informasjon

På syv områder mente komiteen at den trengte mer informasjon for å vurdere om Norge oppfyller ESP:

- effektiv beskyttelse av arbeideres adgang til å velge yrke av egen fri vilje (artikkel 1 nr. 2)
- arbeideres rett til kollektive tiltak i interessekonflikter (artikkel 6 nr. 4)
- forbudet mot å ansette barn under 15, med unntak av lett arbeid uten skade for barnets helse, moral eller utdannelse (artikkel 7 nr. 1)
- minimumsalderen for tilgang til farlig eller helseskadelig arbeid er 18 år (artikkel 7 nr. 2)
- tiden som brukes som lærling skal honoreres som arbeid (artikkel 7 nr. 6)
- personer under 18 skal ikke utføre nattarbeid (artikkel 7 nr. 8)
- utviklingen av velferdssystemet i tilknytning til arbeidsledighetstrygd (artikkel 12 nr. 3)

Norge har fått frist til 30. juni 2005 med å besvare komiteens spørsmål knyttet til disse områdene.

Norges svar på Den europeiske sosialkomité's kritikk om arbeidstid og likelønn

Norges svar på kritikk fra komiteen

Norges andre statsrapport under ESP ble levert i juni 2004. Denne rapporteringsrunden omfatter artiklene 2–4, 8–11, 14–17, 21, 22, 24, 25, 27, 30 og 31. I statsrapporten kommenterer regjeringen blant annet kritikk reist av komiteen ved behandlingen av Norges tidligere rapporter. Tidligere kritikk omfatter retten til rimelige arbeidsbetingelser (artikkel 2 nr. 1) og retten til likelønn (artikkel 4 nr. 3).

Norge er blitt kritisert under artikkel 2 nr. 1 for at lovgivningen åpner for at det totale antall arbeidstimer i en 24-timers periode kan være opp til 16 timer. I regjeringens svar heter det at arbeidstiden etter arbeidsmiljøloven som en hovedregel er på maksimalt ni timer dagen og 40 timer i uken. Etter kollektive avtaler er normal arbeidsuke på 37,5 timer. Kun under enkelte omstendigheter, som er regulert i kollektivavtaler, kan arbeidstiden omfatte

opptil 16 timer i en 24-timers periode. Ordningen er ansett å være i overensstemmelse med EU-direktiv 93/104 om arbeidstider, som Norge har gjennomført. Regjeringen sier videre at arbeidsmiljøloven sikrer arbeidstakernes sikkerhet og velferd.

Norge er blitt kritisert for manglende fremleggelse av dokumentasjon på artikkel 4 nr. 3 om beskyttelse mot andre sanksjoner enn oppsigelser. Regjeringen viser i sitt svar til arbeidsmiljøloven §§ 7 og 12. I § 7 er det et generelt krav om at arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig ut fra både en enkeltvis og samlet vurdering. § 12 nr. 1 har et forbud mot å utsette arbeidstakere for trakassering eller annen utilbørlig opptreden. Brudd på denne bestemmelsen kan medføre bøte- og frihetsstraff. Etter regjeringens oppfatning vil bestemmelsene dekke de fleste situasjoner regulert i ESP artikkel 4 nr. 3.

Ytterligere områder hvor Norge ansees å være i strid med ESPs krav

Andre forhold under ESP

Ifølge Europarådets statusoversikt per 31. mars 2004 foreligger det brudd på ESP også på fem andre områder.⁶⁵

- Arbeidstakere kan i visse tilfeller måtte frasi seg beskyttelsen mot lønnstrekk som kan frata dem midler til å dekke grunnleggende behov, i strid med artikkel 4 nr. 5.
- Retten til lærlingplass etter artikkel 10 nr. 4 overholdes ikke, ved at det ikke er garantert lik behandling av borgere fra land utenfor EU når det gjelder økonomisk støtte under lærlingperioden.
- Retten til sosial sikkerhet (utvikling av velferdssystemet) etter artikkel 12 nr. 3 krenkes ved at folketrygdloven fra 1997 kan ha den konsekvens at den tvinger arbeidsledige personer til å ta enhver jobb de kan mestre, uavhengig av deres yrkesmessige bakgrunn, kvalifikasjoner eller erfaring, under trussel om at deres trygderettigheter trekkes tilbake.

65. http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/4_Reporting_procedure/4_Survey_by_country/Norway_Factsheet_2004.asp#TopOfPage.

4 RETTEN TIL UTDANNING

Traktater

Retten til utdanning er anerkjent i ØSK artikkel 13. Rettigheten skal i henhold til ØSK artikkel 2 gradvis gjennomføres fullt ut. Alle egnede midler, særlig lovgivningstiltak skal iverksettes. Retten til utdanning er også nedfelt i SPR artikkel 18 nr. 4, EMK protokoll 1 artikkel 2, ILO-konvensjon nr. 117 og UNESCO-konvensjonen mot diskriminering i undervisning.

Barns rett til utdanning er utdypet i BK artiklene 28 og 29. Kvinners rett til utdanning er regulert i KDK artikkel 10.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven gjør ØSK, SPR, EMK og BK til norsk lovgivning. Utdanningsretten følger av flere lover. Disse nevnes ikke her.

Grunnloven har ingen beskyttelse av retten til utdanning.

Retts og plikt til norskopplæring for innvandrere

Norskopplæring for innvandrere

Utdannings- og forskningsdepartementets strategiplan *Likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltagelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004–2009* ble publisert i desember 2003. Strategiplanen har fem hovedmål:

- bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder
- bedre skoleprestasjonene til minoritetsspråklige elever
- øke andelen blant minoritetsspråklige elever og lærlinger som påbegynner og fullfører videregående opplæring
- øke andelen av minoritetsspråklige studenter i høyere utdanning
- bedre norskferdighetene til minoritetsspråklige voksne

Strategiplanen skal følges opp av Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO). Senteret ble etablert av Utdannings- og forskningsdepartementet 1. januar 2004 og formelt åpnet 14. september 2004. NAFO skal være et nasjonalt kompetansesenter for implementering og styrking av det flerkulturelle perspektivet i opplæring og utdanning. Senteret skal ha et helhetlig livsløpsperspektiv i sitt arbeid, og skal bidra til at kompetanseutviklingstiltak fra barnehage til høyere utdanning sees i sammenheng.

Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

Introduksjonsloven

Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) trådte i kraft som en obligatorisk ordning fra 1. september 2004. Ordningen omfatter et introduksjonsprogram som tar sikte på å gi innvandrerne følgende utbytte:

- grunnleggende ferdigheter i norsk
- grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv
- forberedelse for deltagelse i yrkeslivet eller ordinær utdanning.

Deltakelse i programmet er obligatorisk for målgruppen, og kommunen har plikt til å tilby programmet. Programmet skal være helårig og på full tid, og kan som hovedregel vare inntil to år. Programmet skal i størst mulig grad følge regler i arbeidslivet når det gjelder forhold som omfang, permisjoner og ferier.

Det følger en introduksjonsstønad til deltagelse i programmet. Introduksjonsstønaden skal stimulere den enkelte til å delta i introduksjonsprogrammet, forberede til videre deltagelse i yrkeslivet og sikre den enkelte nødvendige midler til livsopphold.

Utgangspunktet for loven er at nyankomne innvandrerne selv har ansvaret for å delta aktivt i samfunnet, men at samfunnet må legge forholdene til rette gjennom det tjenestetilbudet som møter dem. Introduksjonsprogrammet gjelder for nyankommet utlending mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering, og som har lovlig opphold på grunnlag av asyl, humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse i masseflyktsituasjon, er overføringsflyktning med innreisetilatelse eller er familiegjenforent med personer nevnt under i de andre kategoriene.

Forslag om endringer i introduksjonsloven

Forslag om endringer i introduksjonsloven

Den 2. april 2004 fremmet Regjeringen forslag om endringer i den ovennevnte introduksjonsloven. Forslaget, som ble fremmet i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004), innebærer at introduksjonsloven får en bredere målgruppe – det vil si også innvandrere som ikke omfattes av introduksjonsordningen.

Hovedinnholdet i lovforslaget er at innvandrere som ønsker varig bosettingstillatelse eller norsk statsborgerskap, må dokumentere at de har ferdigheter i det norske språket. For alle som omfattes av plikten, oppstilles det et krav om gjennomført 300 timer norskopplæring for innvilgelse av varig *bosettingstillatelse*. Videre innføres et generelt vilkår om at søkeren må ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring, eller kunne dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, for erverv av *norsk statsborgerskap*.

Det foreslås at personer som omfattes av plikten også gis en lovfestet rett til gratis deltagelse i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Ordningen vil bare omfatte personer med oppholdsgrunnlag som danner grunnlag for bosettingstillatelse. Dette er en tillatelse som normalt gir rett til varig opphold i Norge etter tre års sammenhengende opphold. Det gjøres imidlertid unntak for personer som er gitt opphold på kollektivt grunnlag. Disse vil omfattes av ordningen fra det tidspunkt de bosettes i en kommune. Videre avgrenses persongruppen ut fra alder. Personer i yrkesaktiv alder, det vil si 16–55 år, tilhører målgruppens kjerne. Barn får språkopplæring gjennom grunnskolen til de er 16 år, så de omfattes ikke. Personer over 55 år pålegges ingen plikt til å delta i norskopplæring, men vil likevel ha rett til å delta i opplæringen fram til de fyller 67 år.

5 RETTEN TIL DELTAKELSE I KULTURLIVET

Traktater

Alle menneskers rett til å delta i kulturlivet, nyte godt av teknisk og vitenskaplig utvikling og ha beskyttelse for sine opphavsrettigheter, er anerkjent i ØSK artikkel 15. BK artikkel 30 og 31 utdyper barns rett til å delta i kulturlivet.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven gjør ØSK og BK til norsk lovgivning. Grunnloven har ikke nedfelt en slik rettighet.

Det foreligger ikke informasjon om forhold av særlig betydning for denne rettigheten i inneværende år.

C DISKRIMINERINGSFORBUDET OG UTSATTE GRUPPERS RETTIGHETSVERN

I dette kapitlet samles de menneskerettighetsspørsmål som spesielt omhandler diskrimineringsforbud og likeverd – grunnleggende prinsipper og rettigheter i forhold til alle menneskerettigheter, hva enten de kategoriseres som sivile/politiske eller økonomiske/sosiale/kulturelle rettigheter.

Grovt sagt kan en her dele inn i to kategorier problemstillinger. De to hovedkategoriene er til dels overlappende. Det generelle forbudet mot diskriminering på den ene siden, og vernet om utsatte gruppers krav på menneskerettighetsbeskyttelse på den andre siden. Til den siste kategorien hører særskilt menneskerettighetsbeskyttelse av enkelte grupper som er gitt egne menneskerettighetssystemer. Dette gjelder kvinner, barn, urfolk og nasjonale minoriteter. En har også et eget konvensjonssystem til beskyttelse mot rasemessig diskriminering. I tillegg har forholdet til flyktninger og asylsøkere i praksis vist seg å skape særskilte menneskerettslige utfordringer.

For praktiske formål er alle disse problemstillingene behandlet i samme kapittel, i den grad de ikke allerede er dekket av de forhold som er tatt opp i foregående kapittel.

1 DISKRIMINERINGSFORBUD

Traktater Forbudet mot diskriminering er gitt ulik utforming i ulike menneskerettighetsbestemmelser. Noen bestemmelser begrenser diskrimineringsforbudets saksområde til rettigheter nedfelt i konvensjonene. EMK artikkel 14, ØSKR artikkel 2 nr. 2 og SPR

artikkel 2 nedfeller et slikt generelt forbud mot diskriminering ved utøvelsen av rettighetene nedfelt i disse instrumentene.

SPR artikkel 26 gir et videre diskrimineringsvern fordi bestemmelsen fastslår at alle personer er like for loven, og at loven skal gi beskyttelse mot diskriminering på ethvert grunnlag. Denne bestemmelsen omfatter følgelig alle livsområder, ikke kun håndhevelsen av konvensjonsrettighetene. EMKs tolvte tilleggsprotokoll nedfeller et lignende forbud ettersom den forbyr diskriminering ved håndhevelsen av lovbestemmelser som gir individuelle rettigheter. Norge har undertegnet protokollen (15. januar 2003), men ennå ikke ratifisert den.

Mens de ovennevnte bestemmelsene forbyr diskriminering på ethvert grunnlag, finnes det bestemmelser som eksplisitt utdyper forbudet mot diskriminering basert på kjønn eller rase/etnisitet.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven inkorporerer EMK, SPR, ØSKR og BK. RDK og KDK var ved inngangen til 2005 ikke inkorporert i norsk rett. Likestillingsloven nedfeller bestemmelser som skal fremme likestilling mellom kjønnene og tar særlig sikte på å bedre kvinnens stilling.

Grunnloven har ikke noe eksplisitt diskrimineringsforbud.

Forslag om å grunnlovsfeste vern mot diskriminering

Forslag om grunnlovsforbud mot diskriminering

30. september 2004 fremla Sosialistisk Venstreparti forslag om å innføre en egen grunnlovsbestemmelse som forbyr enhver form for usaklig forskjellsbehandling (Dok. nr. 12: 16 (2003–2004)). Stortinget har foreløpig ikke behandlet forslaget. Forslaget gjaldt ny § 110d og hadde følgende ordlyd:

Alternativ 1:

Ingen maa udsettes for usagelig Forskjælsbehandling på grunn av Kjøen, Hudfarve, national eller etnisk Oprindelse, spraaglig eller religiøs Tilhørighed, Funktionshemning, seksuell Lægning, Leveform eller Orientering, Alder eller Status for øvrig.

Alternativ 2:

Det påligger Statens Myndigheder at sikre at ingen udsettes for usagelig Forskjælsbehandling på grunn av Kjøen, Hudfarve, na-

tional eller etnisk Oprindelse, spraaglig eller religiøs Tilhørighed, Funktionshemming, seksuell Lægning, Leveform eller Orientering, Alder eller Status for øvrig.

Forslag om ny diskrimineringslov

Forslag om ny diskrimineringslov

Regjeringen la den 16. desember 2004 frem et forslag om en ny diskrimineringslov (Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion m.v. (diskrimineringsloven)*). En av grunnene bak det nye lovforslaget er at Norge er blitt kritisert for mangler ved det rettslige vernet på dette området av internasjonale overvåkingsorgan, som FNs rasediskrimineringskomité.

Lovens formål er å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og hindre diskriminering. Loven vil gjelde på alle samfunnsområder, også for arbeidslivet. Direkte og indirekte diskriminering forbys. Loven fastsetter også forbud mot trakassering, forbud mot å gi instruks om å diskriminere, trakassere eller gjøre bruk av gjengjeldelse og forbud mot medvirkning til diskriminering.

Reaksjonene ved brudd på lovens forbud er i hovedsak sivilrettslige: oppreisning og erstatning for økonomisk tap. Utenfor arbeidslivet foreslår regjeringen at oppreisning skal være avhengig av at skyld kan konstateres hos den som diskriminerer. Straff forbeholdes de mest alvorlige tilfellene av diskriminering der flere diskriminerer i fellesskap.

Som et ledd i å styrke det rettslige vernet mot etnisk diskriminering foreslår regjeringen å inkorporere RDK i diskrimineringsloven. For å sikre oppfyllelse av RDKs bestemmelse i artikkel 4 bokstav b foreslås en ny straffebestemmelse for diskriminering begått av flere i fellesskap.

Beslutningen om ikke å gjennomføre RDK i menneskerettsloven er ikke fullt ut i samsvar med anbefalinger fra FNs rasediskrimineringskomité.⁶⁶ Den europeiske kommisjon mot rasisme

66. Se dok CERD/C/63/CO/8, § 9, tilgjengelig på <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf> (besøkt 27.07.04).

og intoleranse (ECRI) har også anbefalt Norge å inkorporere RDK i menneskerettsloven.⁶⁷

Forbud mot diskriminering i boliglover

Nytt forbud mot diskriminering i boliglovgivningen

Den 1. januar 2004 trådte det i kraft et diskrimineringsforbud i boliglovgivningen. Forbudet er inntatt i husleieloven § 1-8, borettslagsloven § 1-5, boligbyggelagsloven § 1-4 og eierseksjonsloven § 3a. De nye lovbestemmelsene omfatter diskriminering på bakgrunn av trosbekjennelse, hudfarge, språkkunnska-per, nasjonalt eller etnisk opphav, eller homofil legning, leveform eller orientering.

Forbudet har til hensikt å hindre forskjellsbehandling og diskriminerende vilkår ved utleie, fremleie, kjøp og salg av bolig.

Diskrimineringsforbudet i boliglovgivningen har i tillegg en regel om såkalt «delt bevisbyrde». Dette innebærer at det er presumsjon for diskriminering dersom det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted diskriminering i strid med loven. Hvis den annen part motsetter seg dette, må denne bevise at det likevel ikke har funnet sted slik diskriminering.

Fra lovgivers side er det forutsatt at det nye diskrimineringsforbudet i boliglovgivningen er en midlertidig løsning frem til ny lov mot etnisk diskriminering trer i kraft. Den nye loven vil inneholde et tilsvarende forbud som vil bli håndhevet av et nytt håndhevingsorgan.

Likebehandlingsregler i arbeidsmiljøloven

Nytt kapittel om likebehandling i arbeidsmiljøloven

Den 1. mai 2004 trådte det i kraft nye regler om likebehandling i arbeidslivet. Reglene er inntatt i arbeidsmiljølovens nye kapittel X A og X B. Hovedbestemmelsen mot forskjellsbehandling finnes i § 54b og omfatter følgende grunnlag: kjønn, religion, livssyn, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming og alder.

67. ECRIs tredje rapport om Norge, tilgjengelig på http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Norway/Norway_CBC_3.asp#TopOfPage (besøkt 07.10.2004).

Forbudet rammer både direkte og indirekte forskjellsbehandling. Dette innebærer at behandling som i *praksis* medfører forskjellsbehandling rammes selv om forholdet formelt sett ikke virker forskjellsbehandlende eller har til hensikt å ha en slik effekt.

Formålet med de nye reglene er formulert i § 54a. Dette er å sikre likebehandling ved alle sider ved arbeidsforholdet, herunder a) utlysning av stilling, ansettelse, omplassering, forfremmelse, b) opplæring og annen kompetanseutvikling, c) lønns- og arbeidsvilkår, og d) opphør av arbeidsforholdet.

Etter § 54l gjelder forbudet mot forskjellsbehandling og diskriminering også ved innmelding i og deltagelse i arbeidstager-, arbeidsgiver- eller yrkesorganisasjon.

Kapitlet inneholder i § 54f en egen bestemmelse om tilrettelegging av arbeid for arbeidstagere med funksjonshemning. Med mindre tiltakene innebærer en uforholdsmessig stor byrde, plikter arbeidsgiver å iverksette tiltak slik at arbeidstagere med funksjonshemning kan a) få eller beholde arbeid, b) utføre og ha fremgang i arbeidet og c) ha tilgang til opplæring eller annen kompetanseutvikling.

Formålet med bestemmelsen er at arbeidsgiver så langt det er mulig og rimelig skal tilrettelegge arbeidet for arbeidstagere med funksjonshemning.

Ordningen med delt bevisbyrde er videreført. Dette innebærer at det er en presumsjon for diskriminering dersom det blir sannsynliggjort at diskriminering foreligger. For å unngå ansvar må arbeidsgiver bevise at forholdet ikke er i strid med diskrimineringsforbudet.

Det er videre foreslått innført en særskilt erstatningsordning i saker om diskriminering. I praksis innebærer dette at den som utsettes for diskriminering kan få erstatning for ikke-økonomisk tap uten hensyn til arbeidsgivers skyld. «Skyld» inkluderer her intensjon, grov uaktsomhet og simpel uaktsomhet. Utmålingen av erstatningen vil være avhengig av blant annet krenkelens grovhet og arbeidsgivers skyld, samt arbeidstagers eget forhold.

Forslag om inndragelse av skjenkebevilling ved gjentatt diskriminering

Den 11. juni 2004 fremmet Regjeringen forslag om flere endringer i alkoholloven (Ot.prp. nr. 86 (2003–2004)). Et av forslagene åpner for å inndra skjenkebevilling dersom det ved skjenkestedet skjer *gjentatt* diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven § 349a. Dette omfatter diskriminering på grunn av religion, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse eller homofil legning, leveform eller orientering.

Den nye regelen foreslås tilføyd i alkoholloven § 1-8 tredje ledd.

Forslag om nye håndhevingsorganer for likestillings- og diskrimineringsfeltet

Forslag om nytt likestillings- og diskrimineringsombud

Regjeringen la 16. desember 2004 frem forslag til lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnd (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005)). Regjeringen foreslår å etablere et felles håndhevingsapparat for diskriminering.

Forslaget innebærer at håndhevingsapparatet skal ivareta både funksjonen som lovhåndhever og som pådriver. Apparatet skal håndheve likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene, samt påse at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter KDK og RDK. Samtidig skal apparatet ivareta kompetanse- og pådriveroppgaver som bidrar til økt likestilling og likebehandling.

Håndhevingsapparat foreslås innrettet i to instanser; en førsteinstans i form av et ombud som skal ha lovhåndhever- og pådriveroppgaver som beskrevet ovenfor, og en andreinstans i form av en nemnd som har som sin oppgave å behandle klager over førsteinstansens uttalelser i enkeltsaker.

2 SÆRLIG OM FORBUDET MOT DISKRIMINERING AV KVINNER

Traktater

ØSKR artikkel 3 og SPR artikkel 3 presiserer at statspartene skal sørge for at kvinner og menn nyter lik beskyttelse av rettighetene nedfelt i konvensjonen. Diskriminering basert på kjønn

og rase er gitt særlig vern gjennom KDK og RDK. Andre konvensjoner av relevans, er ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi og ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke. Andre konvensjoner som særlig beskytter kvinners menneskerettigheter utover KDK, er FN-konvensjonen om kvinners politiske rettigheter av 31. mars 1953 og FN-konvensjonen om gifte kvinners statsborgerrett av 20. februar 1957.

Norsk lovgivning

I norsk rett er likestillingsloven sentral for ivaretagelse av kvinners rett til ikke å bli diskriminert. Grunnloven har ikke et slikt forbud.

Forslag om gjennomføring av KDK i likestillingsloven

Forslag om gjennomføring av KDK som norsk lov

Regjeringen kunngjorde 16. desember 2004 at den foreslo å gjennomføre KDK i norsk lovgivning gjennom inkorporering av konvensjonen i likestillingsloven (Ot.prp. nr. 35 (2004–2005) *Om lov om endringer i likestillingsloven m.v. (Gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/74/EF og innarbeiding av FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll i norsk lov)*).

Beslutningen om ikke å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven er ikke fullt ut i overensstemmelse med anbefalinger fra FNs komité for avskaffelsen av diskriminering mot kvinner (Kvinnekomiteen).⁶⁸ Den europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) har også anbefalt Norge å inkorporere KDK i menneskerettsloven.⁶⁹ En manglende gjennomføring i menneskerettsloven innebærer at KDK i motsetning til de konvensjoner som følger av menneskerettsloven ikke får rang over annen norsk lovgivning.

Videre foreslår regjeringen å innføre et forbud mot å gi instruks om å forskjellsbehandle i strid med likestillingsloven, et forbud mot medvirkning til diskriminering, en utvidelse av likestillings-

68. Se KDK/C/2003/I/CRP.3/Add.2/Rev.1, tilgjengelig på <http://www.un.org/womenwatch/daw/KDK/KDK28/ConComNorway.PDF>

69. ECRIs tredje rapport om Norge, tilgjengelig på http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Norway/Norway_CBC_3.asp#TopOfPage.

loven til også å omfatte forbud mot trakassering på grunn av kjønn og objektivt erstatningsansvar og oppreisning i saker om seksuell trakassering og annen trakassering på grunn av kjønn.

I samme proposisjon foreslår regjeringen å gjennomføre Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF, som innebærer et forslag om forbud mot gjengjeldelse i likestillingsloven, samt å innføre reaksjoner ved brudd på forbudet.

Endringer i lov mot kjønnslemlestelse vedrørende avvergelsesplikt

Endringer i lov mot kjønnslemlestelse

Den 1. september 2004 trådte det i kraft endringer i lov om forbud mot kjønnslemlestelse. Endringene er gitt i ny § 2 og etablerer en avvergelsesplikt for ansatte i barnehager, skole, barnevernet, helse- og sosialtjenesten m.m. Plikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt, og brudd kan straffes med fengsel inntil ett år.

Formålet med lovendringen er å forsterke kampen mot kjønnslemlestelse. I forarbeidene heter det at hensynet til å avverge kjønnslemlestelse veier tyngre enn hensynet til å bevare taushet. Det er antatt at en avvergelsesplikt uten hensyn til taushetsplikt vil bidra til å lette samarbeidet mellom ulike yrkesgrupper på dette feltet.⁷⁰

Forslag om ny pensjonsordning

Forslag om ny pensjonsordning

Den 13. januar 2004 la Pensjonskommissjonen frem sin utredning *Modernisert folketrygd* (NOU 2004: 1). Pensjonskommissjonen foreslår blant annet at besteårsregelen skal fjernes, og at det at det skal være en sterkere sammenheng mellom livsinntekt og pensjon. Disse forslagene vil medføre at kvinner som har utført omsorgsarbeid i hjemmet kommer dårlig ut ved beregning av pensjonsgrunnlag. De får ingen kompensasjon for arbeidet i hjemmet og får begrenset uttelling for perioder som yrkesaktive utenfor hjemmet. Forslaget kan innebære en indirekte diskriminering av kvinner som utfører omsorgsarbeid i hjemmet.

70. Ot.prp. nr. 21 (2003–2004) Om lov om endringer i lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse.

Norges svar på FN-kritikk vedrørende kvinners manglende likestilling i arbeidslivet

Regjeringens svar på FN-kritikk

Ved behandlingen av Norges tredje statsrapport, avgitt i 1995, uttrykte FN-komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter bekymring for Norges manglende likestilling i arbeidslivet. Komiteen påpekte særlig at det ikke var oppnådd likestilling mellom menn og kvinner i lønsspørsmål til tross for likestillingslovgivningen. Det ble også påpekt at kvinner fremdeles hadde større problemer enn menn for å avansere i profesjonsyrker. Komiteen anbefalte at regjeringen intensiverte arbeidet med å sikre at likheten mellom menn og kvinner effektueres i arbeidsmarkedet.⁷¹

Den norske regjeringen kommenterte denne kritikken i sin fjerde periodiske rapport, avgitt i 2004. Det ble blant annet påpekt at lik lønn for likt arbeid er en hovedmålsetting for likestillingsarbeidet. Det ble også påpekt at det har vært merkbare forbedringer i dette arbeidet de senere årene. Videre ble muligheten Klagenemnda for likestilling har til å avgi rådgivende uttalelser om hvorvidt en tariffavtale strider mot likestillingsloven, påpekt.

Lovendring vedrørende representasjon av begge kjønn i styre og råd

Endring i selskapslovgivningen

Den 1. januar 2004 trådte deler av lov av 19. desember 2003 nr. 120 om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper, lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper og i enkelte andre lover (likestilling i styre i statsaksjeselskaper, statsforetak, allmennaksjeselskaper mv.) i kraft. Endringene gjelder representasjon av begge kjønn i styre. Om styret har flere enn ni representanter skal begge kjønn være representert med minst 40 %.

Avgjørelser fra Klagenemnda for likestilling 2004

Praksis fra Klagenemnda for likestilling

Klagenemnda for likestilling behandlet i 2004 over 20 saker om kvinners rett til likestilling, slik den er forankret i likestillingsloven.⁷² Klagenemnda har i en rekke saker bekreftet det sterke

71. Concluding observations, E/C.12/1995/18, avsnittene 223 og 226.

72. <http://www.likestillingsombudet.no/vedtak/>.

vernet mot diskriminering i situasjoner knyttet til graviditet, svangerskaps- og omsorgspermisjon. Det ble konstatert brudd på likestillingsloven i flere saker:

- Sak nr. 2/2004: Sammenlignet med en mannlig kollega var lønnsutviklingen dårlig for en kvinne i svangerskapspermisjon. Det ble ikke sannsynliggjort at kompetanseforskjeller var årsaken.
- Sak nr. 6/2004: Omplussing av kvinne etter permisjon begrunnet i arbeidsgivers praksis med å omplassere ansatte i omsorgspermisjon med varighet over 6 måneder. Arbeidsgivers behov for fleksibilitet var et saklig formål, men det ble ikke funnet godtgjort at «ordningen ikke er uforholdsmessig inngripende ift formålet».
- Sak nr. 16/2004: Fravær grunnet fødselspermisjon førte til trekk i bonus/resultatavhengig lønn, mens mannlig kollega i sykefravær ikke ble trukket.
- Sak nr. 22/2004: Ansatt gikk glipp av to lønnsoppgjør grunnet omsorgspermisjon fordi kriteriene for tilleggslønn var knyttet til arbeid i perioden fra forrige oppgjør. Manglende grunnlag for vurdering kan være saklig grunn til å unnta medarbeidere i permisjon. Det ble ansett å være uforholdsmessig og lite rimelig at hun ble utelukket fra det første lønnsoppgjøret når hun hadde arbeidet i nærmere ett år før hun gikk ut i permisjon.

I følgende saker ble det ikke funnet å foreligge diskriminering i strid med likestillingsloven:

- Sak nr. 7/2004: Gravid kvinne fikk ikke forlenget vikariat. Dette skyldtes imidlertid ikke graviditetsrelatert sykefravær (som ville utgjort diskriminering), men endret bemannings-situasjon og økonomi hos arbeidsgiver.
- Sak nr. 11/2004: Gravid kvinnes søknad om heltidsstilling ble ikke behandlet som reell. Dette skyldtes at arbeidsgiver oppfattet det som at hun likevel ikke var interessert i stillingen. Hvis hun hadde vært interessert, hadde hun hatt krav på å bli behandlet likt med enhver annen søker.
- Sak nr. 15/2004: Gravid kvinne ble ikke valgt ut til å delta på arbeidsmarkeds-opplæringskurs (AMO). Arrangøren dokumenterte at de hadde fulgt faste rutiner for utvelgelse, som ikke var vilkårlige eller diskriminerende.

Klagenemnda har også behandlet saker om diskriminering i arbeidslivet som ikke var knyttet til forhold rundt graviditet, fødsels- og omsorgspermisjon. Det ble ikke funnet å foreligge diskriminering i noen av disse, ettersom det ble godtgjort andre, saklige begrunnelser. Klagenemnda har hatt flere saker til behandling vedrørende direkte diskriminering.

- Sak nr. 1/2004 omhandlet bruk av kjønn som beregningsfaktor for forsikringspremie ved skade- og sykeforsikringer, basert på statistiske kjennetegn ved kjønnene. Slik direkte diskriminering kunne ikke tillates på bakgrunn av det ulovfestede unntaket. Med henvisning til blant annet EU-rett og menneskerettigheter ble det vist til at hvert menneske skal vurderes individuelt, ikke ut fra kjønn, hudfarge eller etnisk tilhørighet. Om en grovere risikoberegning skulle føre til økte kostnader for forsikringstagerne, var dette en kostnad som samfunnet må bære for å avskaffe direkte kjønnsdiskriminering.
- Sak nr. 19/2004: Utlendingsforskriften § 37 gir en kvinne krav på fornyet oppholdstillatelse dersom hun er blitt mishandlet i samlivsforholdet. En mann i samme situasjon kan få oppholdstillatelse etter en annen bestemmelse som ikke gir en ubetinget rett. Med § 37 ønsket man å signalisere at man erkjenner at problemet først og fremst rammer kvinner, og at man innser at utenlandske kvinner med opphold knyttet til samliv er i en spesielt vanskelig og sårbar situasjon. Klagenemnda slo fast at unntaket for forskjellsbehandling som er saklig og akseptabelt i sin sammenheng, skal praktiseres strengt, særlig i forhold til rettigheter av fundamental betydning for den enkelte. De ønskede signalene kunne sendes like effektivt på andre måter. Bestemmelsen var dermed i strid med likestillingsloven.
- Sak nr. 10/2004 gjaldt universitetenes praksis med å prioritere barn av kvinnelige stipendiater i bedriftsbarnehage. Spørsmålet var om dette var tillatt etter likestillingsloven § 3a, som tillater ulik behandling for å fremme likestilling. Tiltaket var begrunnet i ønsket om jevnere kjønnsfordeling innenfor vitenskapelig sektor. Klagenemnda fant at barnehageplass kan være et egnet tiltak for å rekruttere kvinner. Men ettersom andelen kvinnelige stipendiater allerede var høy, måtte tiltaket eventuelt begrunnes i et ønske om økt grunnlag for rekruttering til høyere stillinger. Det var ikke godtgjort at

tiltaket med dette formålet var rimelig og hensiktsmessig i forhold til ulempen for stipendiater som er fedre.

- Sak nr. 17/2004 omhandlet en konkurranse på kvinnedagen der jenter kunne delta og vinne en gitar. Nemnda godtok at Likestillingsombudet hadde henlagt saken fordi den hadde liten likestillingsmessig betydning, og det lå ikke markeds-messige hensyn bak.
- Sak nr. 14/2004 gjaldt gratis medlemskap for kvinner i Norges Sjakkforbund. Nemnda slo fast at likestillingsloven § 8 ikke kom til anvendelse, fordi det gjaldt en forening av selskapeleg art.

Andre saker:

- I sak nr. 8/2004 ble det påstått at Kristelig Folkepartis retningslinjer i overgrepssaker indirekte diskriminerte menn, ved at de fokuserte på en type lovbrudd som i all hovedsak begås av menn. Bakgrunnen for vedtektene var tidligere erfaringer med påstander om seksuelle overgrep fra tillitsvalgte, der det hadde vært en tendens til å beskytte den påståtte overgriperen, mens anmelderen ble utstøtt. Partiet ønsket å gjøre noe med dette. Nemnda fant at formålet var saklig: Virkemiddelet var egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende, og viktigheten av tillit til tillitsvalgte i et politisk parti ble vektlagt. Det forlås dermed ikke brudd på loven.
- Sak nr. 13/2004 gjaldt spørsmål om endringer i skatteregler for barnebidrag, som blant annet innebar at den bidragspliktige ikke fikk skattefradrag for bidragsgjeld som var opparbeidet før, men betalt etter endringstidspunktet. Menn hefter for den største del av bidragsgjelden. Reglene ble funnet saklige og var dermed ikke i strid med likestillingsloven.
- Sak nr. 20/2004 gjaldt avslag på søknad om overføring av avviklingslønn i reindriftsnæringa fra ektemann til kone. Nemnda fant at avslaget kun var begrunnet med ordningens alderskriterier, som var saklig begrunnet i ordningens formål. Det var ikke dokumentert betydelige særtrekk for aldersforskjell mellom ektefeller i reindriftsenheter som kunne innebære at dette var indirekte diskriminering av kvinnelige reindriftssamer.

3 SÆRLIG OM BARNES MENNESKERETTIGHETER

Traktater

BK artikkel 2 nedfeller et forbud mot diskriminering av ethvert barn innenfor statens jurisdiksjon ved utøvelsen av rettighetene nedfelt i konvensjonen. Artikkelen pålegger videre staten å treffe alle egnede tiltak for å beskytte barnet mot enhver form for diskriminering basert på foreldrenes eller andre familiemedlemmers stilling, virksomhet, meningsytringer eller tro. FNs konvensjon mot diskriminering i undervisning av 30. august 1961 er også relevant for beskyttelsen av barns rettigheter. Særlig vern for barn er videre nedfelt i ØSKR artikkel 10 nr. 3, artikkel 12 nr. 2 bokstav a, SPR artikkel 6 nr. 5, 14 nr. 1, nr. 3 og nr. 4, artikkel 24, EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav d, artikkel 6. Barn er ellers særlig vernet gjennom Den europeiske sosialpakt artikkel 7, ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for sysselsetting og ILO-konvensjon nr. 182 om de verste former for barnearbeid.

Lovendringer i barneloven vedrørende saksbehandlingsregler ved barnefordeling

Endringer i barneloven

1. april 2004 trådte det i kraft nye saksbehandlingsregler i saker om foreldreansvar, samværsordninger og barnets bosted. Endringene er tilføyd i et nytt kapittel 7 i barneloven. De viktigste endringene omfatter:

- egen lovbestemmelse om at barnets beste skal være avgjørende for de avgjørelser som treffes og gjennomsyre selve saksbehandlingen
- lovfestet at retten skal påskynde saksbehandlingen så mye som mulig
- lovfestet at advokater og dommere skal tilstrebe forlik hvis mulig
- nye regler om mer og mer målrettet bistand av barnefaglig kompetente personer
- ny regel om at barnet kan få oppnevnt egen representant/advokat i særlige tilfeller for å ivareta sine interesser
- ny regel om forenklet stevning og mulighet for dom uten hovedforhandling for å senke terskelen og forskynde prosessen
- lovendring som fjerner det tosporede systemet med mulighet til både fylkesmanns- og domstolsbehandling (alle saker til domstolen)

- barnets rett til å bli hørt i saker som vedrører barnet er presisert. Barnet skal høres når det er i stand til å danne seg egne synspunkter og barnets syn skal vektlegges etter barnets alder og modenhet. Når barnet har fylt 7 år har det en ubetinget rett til å uttale seg. Fra barnet har fylt 12 år skal barnets syn tillegges stor vekt.

Formålet med lovendringen har blant annet vært å styrke hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt i saker som angår barnet.

Midlertidig spesialforskrift vedrørende asylsøkerfamilier med barn

Forskrift om
asylsøkerfamilier
med barn

Etter ønske fra Stortinget innførte Kommunal- og regionaldepartementet sommeren 2004 en egen forskrift for barn av asylsøkere som hadde søkt asyl senest 1. juli 2001, fått endelig avslag senest 1. juli 2003, og som fremdeles oppholdt seg i Norge. Ved å søke innen en bestemt frist, skulle disse få behandlet saken sin på nytt ut fra særskilte og mer sjenerøse regler.

I saker som omfattes av spesialforskriften er det i utgangspunktet bestemt at innvandringspolitiske hensyn ikke skal anses å tale mot en innvilgelse. Dermed kommer man utenom den tradisjonelle avveiningen, hvor sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til riket skjønnsmessig veies opp mot innvandringspolitiske hensyn. Når innvandringspolitiske hensyn faller bort, vil det bli lettere å få innvilget en søknad.

Utlendingsnemnda (UNE) hadde per 8. september 2004 fått inn søknader fra 99 asylsøkerfamilier hvor barnas saker vil bli behandlet på nytt etter den ferske, midlertidige spesialforskriften. De 99 familiene utgjør totalt 368 personer. UNE har samtidig fått inn søknader fra 134 familier med 450 personer hvor den samme forskriften er påberopt, men hvor kravene for å bli behandlet ifølge denne ikke er oppfylt.

Redd Barna-rapport med tilrådning om tilsynsmodell for enslige mindreårige asylsøkere

Redd Barna-rapport
om asylsøkerbarn

Den 11. oktober 2004 presenterte Redd Barna en rapport med tilrådning om tilsynsmodell for enslige mindreårige asyl-

søkere.⁷³ På bakgrunn av samtaler med barn og ansatte på asylmottak fremholdt Redd Barna at barnas rettigheter, herunder rettigheter nedfelt i BK, regelmessig krenkes. Rapporten inneholder et generelt kapittel om BK og hvordan konvensjonen er relevant for tilsyn med barn på mottak. En av hovedanbefalingene i rapporten er at omsorgsansvaret for og tilsynet med de enslige mindreårige bør lovfestes.

Statsråd Erna Solberg har i media utfordret Redd Barna til å komme med dokumentasjon på at Norge bryter Barnekonvensjonen. Redd Barna har tilbakevist denne utfordringen ved å vise til rapporten, som inneholder intervjuer med 97 enslige mindreårige asylsøkere, ansatte på mottak, hjelpeverger, ansatte i skolen, helsevesenet og barnevernet, om deres erfaringer på asylmottak i Norge.

Forslag om egen lov om representasjon for enslige mindreårige asylsøkere

Forslag om lov om representasjon for asylsøkerbarn

Den 17. september 2004 ble det avgitt en utredning om vergemål, NOU 2004: 16 *Vergemål*. Kapittel 16 i utredningen er viet en vurdering av hvorvidt det er behov for særregler for mindreårige asylsøkere. Utredningen konkluderer med at det er et slikt behov og foreslår at det utarbeides en egen lov som omhandler dette.

Ut fra beskrivelsen av den faktiske situasjonen til enslige mindreårige asylsøkere, var utvalget av den oppfatning at hensynet til den enkeltes rettssikkerhet ikke blir forsvarlig ivaretatt gjennom dagens vergeordning. En del av årsakene til dette er ikke-uttømmende regler om ansvar og oppgavefordeling mellom ulike myndigheter/instanser som har befatning med enslige mindreårige.

Høyesterettsavgjørelse om barnets rett til å bli hørt

Høyesterettssak om barns rett til å bli hørt 12. mai 2004

Høyesterett avsa dom 12. mai 2004 i en sak hvor spørsmålet var om det var en saksbehandlingsfeil når et barn ikke ble spurt om å uttale seg i en sak om endring av tidligere dom om samvær.⁷⁴ Barn har en rett til å bli hørt i saker som angår dem etter Barnekonvensjonen artikkel 12.

73. Rapport nr. 30/04 ISBN 82-7481-110-0.

74. Rt. 2004 side 811.

Høyesterett kom til at dette ikke var en saksbehandlingsfeil. Retten mente det var til barnets beste å ikke gjenoppta saken med sikte på å endre beslutningen fordi barnet trengte ro og forutsigbarhet. Et barn har rett til å uttale seg om et spørsmål som samværsrett når det etter modenhet, alder og forutsetninger ellers har grunnlag for å gjøre det. Men det må i alle tilfeller skje en vurdering av dette opp mot et grunnleggende prinsipp om barnets beste.

Høyesterettsavgjørelser om barns vern mot uforholdsmessig fengsling

Høyesterettssak
om barns vern
mot fengsling
10. mai 2004

Høyesterett avsa dom 10. mai 2004 i en sak om straffeutmålingen for en ung lovbrøyer.⁷⁵ Høyesterett omgjorde fengselstraff til samfunnstjeneste. Dommerne var uenige om begrunnelsen. Flertallet begrunnet omgjøringen med lovbrøyerens unge alder. Mindretallet begrunnet omgjøringen med straffens formål. Mindretallet uttalte at Barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b hadde beskjedne praktisk betydning for spørsmålet fordi norsk lov og praksis uansett tilsa dette resultatet.

Høyesterettssak om
barns rett til å bli hørt
25. mars 2004

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa kjennelse 25. mars 2004 i en sak om varetektsfengsling av en 17 år gammel gutt.⁷⁶ Kjæremålsutvalget tilsluttet seg tingrettens konklusjon om at varetektsfengsling var til barnets beste og således ikke konvensjonsstridig. Kjæremålsutvalget sluttet seg videre til Agder lagmannsretts tilføyelse om at Barnekonvensjonen i utgangspunktet ville være relevant i saken, men at det i dette tilfellet måtte legges avgjørende vekt på at det var kort tid til hovedforhandlingen, som var berammet til 26. mars.

Lagmannsrettsavgjørelser om barnets beste

Lagmannsrettssak
om barnets beste
13. februar 2004

Hålogaland lagmannsrett avsa dom 13. februar 2004 i sak om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag for barn fra Kosovo.⁷⁷ Spørsmålet var om Utlendingsnemndas (UNEs) avslag på oppholdstillatelse var i strid med blant annet Barnekon-

75. Rt. 2004 side 804.

76. Rt. 2004 side 545.

77. LH-2003-12653.

vensjonen artikkel 3 fordi barnas oppvekstvilkår og levestandard ville bli svært dårlige ved retur til Kosovo. Lagmannsretten kom under dissens 3–2 til at vedtaket var ugyldig. Rettens flertall kom til at UNE ikke hadde hatt et fullstendig faktagrunnlag ved sin behandling. UNEs avgjørelse kunne meget vel ha blitt en annen dersom man hadde vært klar over alvoret i situasjonen. UNE hadde selv vist til Barnekonvensjonen artikkel 3 og presisert at hensynet til barna var et tungtveiende moment.

Lagmannsrettssak
om barnets beste
20. februar 2004

Borgarting lagmannsrett avsa dom 20. februar 2004 i en sak om midlertidig forføyning med krav om å få bli i Norge inntil tingretten hadde behandlet spørsmålet om gyldigheten av Utlendingsnemndas (UNEs) utvisningsvedtak.⁷⁸ Retten tok ikke begjæringen til følge. Det var ikke sannsynliggjort at Barnekonvensjonen ga beskyttelse ut over EMK artikkel 8 eller at UNEs vedtak var i strid med Barnekonvensjonen.

Lagmannsrettssak
om barnets beste
9. juni 2004

Borgarting lagmannsrett avsa dom 9. juni 2004 i en sak hvor spørsmålet var om et vedtak om å ikke innvilge oppholdstillatelse på humanitært grunnlag til en albansk kvinne med to mindreårige barn, var ugyldig.⁷⁹ Retten mente vedtaket var ugyldig fordi flertallet fant det bevist at kvinnen var blitt voldtatt av to serbiske politimenn i Kosovo, og at denne bevisvurderingen kunne ha betydning for vedtakets innhold. Kvinnens advokat anførte blant annet at Barnekonvensjonen var relevant for saken ved at barnets beste skal være grunnleggende ved alle avgjørelser som berører barna. Lagmannsretten gikk ikke inn på anførselen om Barnekonvensjonen.

Norges svar på FN-kritikk om manglende dokumentasjon på vold i hjemmet

Regjeringens svar
på FN-kritikk

Ved behandlingen av Norges tredje statsrapport under ØSK, avgitt i 1995, uttrykte FN-komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter bekymring for manglende statistisk materiale om vold i hjemmet og misbruk av barn. Et slikt grunnar-

78. LB-2004-03481.

79. LB-2004-09246.

beid ville kunne effektivisere regjeringens kamp mot slike problemer. Komiteen oppfordret myndighetene til å samle statistisk data om vold i hjemmet og misbruk av barn for å identifisere omfanget av disse forholdene, for derigjennom å sikre at ofrenes rettigheter ble ivaretatt i overensstemmelse med ØSK.⁸⁰

Regjeringen kommenterte denne kritikken i sin fjerde periodiske rapport, som ble avgitt i 2004. Regjeringen uttalte at det siden 1993 er offentliggjort årlige statistikker som viser ulike årsaker til at barnevernet griper inn. Regjeringen uttalte videre at det arbeides kontinuerlig for å forbedre og utvikle velferdsstatistikken for barn i samarbeid med Statistisk sentralbyrå (KOSTRA – nasjonalt system med statistikker for den offentlige sektor). Regjeringen sa også at det eksakte omfanget av vold i hjemmet mot kvinner og barn ikke er kjent, men at et antall studier viser at omfanget av slik vold er mer omfattende enn opprinnelig antatt. Regjeringen opplyste at Justisdepartementet forberedte en statistikk om vold i hjemmet basert på data samlet inn av Statistisk sentralbyrås levestandardundersøkelse og av nasjonalt strafferegister under Politidirektoratet.

Norges første rapport til FNs barnekomité under BKs tilleggsprotokoll om salg av barn

Norges første rapport til FNs barnekomité vedrørende salg av barn

Den 8. november 2004 leverte den norske regjeringen sin første rapport under FNs barnekonvensjons valgfrie protokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi.⁸¹

Rapporten gjør gjeldende at forbudet mot salg av barn, barnepornografi og barneprostitusjon er ivaretatt gjennom straffeloven, Haag-konvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner og adopsjonsloven. Regjeringen har lagt frem forslag om å skille ut barnepornografi fra det alminnelige straffebudet om pornografi.⁸² Barn som er utsatt for salg, prostitusjon eller barnepornografi er beskyttet gjennom straffeprosessloven, lov om barnevernstjenester og kan oppnå erstatning gjennom statens ordning for voldserstatning. Forebyggende tiltak eksisterer. Ulike tiltak er iverksatt som ledd i gjen-

80. Concluding observations, E/C.12/1995/18, paragrafene 222 og 225.

81. http://odin.dep.no/jd/norsk/dok/andre_dok/rapporter/012041-220007/dok-bn.html.

82. Ot.prp. nr. 37 (2004–2005).

nomføringen av regjeringens *Handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003–2005*.⁸³

Norge har også en egen handlingsplan om barn og unges bruk av Internett som fokuserer på seksuell utnyttning og seksuelle overgrep mot barn. Norge, gjennom EU/EØS-avtalen, samarbeider med andre land om SAFT-prosjektet (Safety, Awareness, Facts and Tools), hvor et viktig tema er bekjempelse av seksuelle overgrep mot barn og seksuell utnyttning av mindreårige.⁸⁴

Barneforums skyggerapport til Norges tredje statsrapport til FNs barnekomité

Skyggerapport til Norges tredje rapport til FNs barnekomité

I juni 2004 publiserte Forum for Barnekonvensjonen sin supplerende rapport til Norges tredje rapport til FNs barnekomité. Forumet ble startet i 1994 og er et nettverk for organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoner som er opptatt av barns rettigheter. Forumet oppfordrer FNs barnekomité til å gi norske myndigheter en rekke anbefalinger, som er gjengitt i detalj i skyggerapporten.⁸⁵

4 FORBUDET MOT RASEDISKRIMINERING M.V.

Mange av spørsmålene knyttet til rasediskriminering er allerede nevnt under behandlingen av det generelle diskrimineringsforbudet over. For øvrig nevnes dette:

Anbefalinger fra Den europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI)

Uttalelser fra ECRI

ECRIs tredje rapport om Norge ble vedtatt 27. juni 2003 og publisert 27. januar 2004. I rapportens hoveddel vurderer ECRI Norges oppfølging av anbefalinger fremmet i ECRIs andre rapport. I tillegg fremsetter ECRI nye anbefalinger til norske myndigheter. Rapporten inneholder også en kort del som kalles «Spesielle tema». Denne delen er viet diskriminering i bolig- og arbeidsmarkedet og utbredelsen av rasistiske ytringer.

83. <http://odin.dep.no/filarkiv/201132/Menneskehandel.pdf>.

84. odin.dep.no/filarkiv/136845/internettvern.pdf.

85. Hele rapporten er tilgjengelig på web: http://www.lnu.no/nedlast/0406301335541_Rapport_norsk_NY.pdf.

Nedenfor følger et sammendrag av ECRIs anbefalinger.

Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner

- Alle internasjonale menneskerettighetskonvensjoner bør få samme fremtredende status i norsk lovgivning ved inkorporasjon i menneskerettsloven. Dette anbefales særlig for RDK og KDK.
- Norge bør ratifisere EMK protokoll 12 så snart som mulig.
- Norge bør signere og ratifisere Tilleggsprotokollen til Konvensjonen om IKT-kriminalitet om kriminalisering av handlinger av rasistisk og fremmedfiendtlig natur utført gjennom nettbaserte datasystemer.

Konstitusjonelle bestemmelser

Grunnloven bør endres for å gi styrket beskyttelse mot diskriminering. Endringen bør være i samsvar med ECRIs generelle anbefaling nr. 7 om nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og diskriminering.

Strafferettslige bestemmelser

- Effektiviteten av eksisterende strafferettslige bestemmelser mot rasisme og diskriminering bør kontrolleres. Bestemmelsene bør videre justeres for å øke effektiviteten, blant annet ved å gi mulighet for flere og strengere sanksjoner i samsvar med ECRIs generelle anbefaling nr. 7 (se ovenfor). RDK-komiteen deler bekymringen over effektiviteten av eksisterende bestemmelser.
- Det bør fremkomme eksplisitt i loven at rasistisk motivasjon er en særdeles skjerpene omstendighet ved alle lovbrudd.
- Lovgivningen bør styrkes for å motvirke rasistiske organisasjoner, blant annet ved å inkludere muligheten for å oppløse slike organisasjoner.
- Arbeidet med å heve kvaliteten på politietterforskningen og påtaleavgjørelser i saker som involverer anklager om rasisme og rasediskriminering bør fortsette. Dette arbeidet bør ikke begrenses til saker vedrørende §§ 135a og 349a, men inkludere alle lovbrudd hvor det hevdes å foreligge rasistisk motivasjon.
- Arbeidet med å lære opp dommere om temaer som har sammenheng med rasisme og diskriminering bør styrkes betraktelig.

Sivilrettslige og forvaltningsrettslige bestemmelser

Ved utarbeidelsen av ny lov mot etnisk diskriminering bør ofre for rasediskriminering bli gitt høyest mulig beskyttelse, jf. ECRIs generelle anbefaling nr. 7 (se ovenfor).

Særskilte organer og andre institusjoner

Hvis SMED må avvikle sitt tilbud om juridisk bistand, bør spesialisert juridisk bistand sikres på annen måte for mulige ofre for rasediskriminering, jf. ECRIs generelle anbefaling nr. 2 om særskilte organer for å bekjempe rasisme, fremmedfiendtlighet, antisemittisme og intoleranse på nasjonalt nivå, og nr. 7 (se ovenfor).

Rettspleie

Undersøkelser bør igangsettes for å identifisere mulige mønstre av diskriminering eller ufordelaktige situasjoner for minoritetsgrupper i rettsvesenet. Disse undersøkelsene bør inkludere et kjønnsperspektiv der det er hensiktsmessig.

Utenlandske statsborgere

En innsats bør gjøres for at retten til privat- og familieliv blir fullt ut respektert for alle personer bosatt i Norge, inkludert utlendinger og personer med innvandrerbakgrunn. Det bør særlig sikres at retten til oppholdstillatelse blir respektert i praksis når en utenlandsk ektefelle er blitt skilt på grunn av mishandling. Utvisning bør ikke være et alternativ hvis det vil medføre en krenkning av privat- og familieliv.

Flyktinger og asylsøkere

- Asylsøkere bør sikres mulighet til å delta i det norske samfunnet mens behandlingen av asylsøknaden pågår. Dette inkluderer blant annet tilstrekkelige muligheter til å studere og lære norsk.
- En innsats bør gjøres for å integrere asylmottakene i lokalsamfunnene.
- Oppmerksomhet bør rettes mot det lave antall asylsøkere som får flyktingstatus.
- Praksisen med fengsling og forvaring av asylsøkere som ikke kan fremlegge identitetspapirer, eller som antas å ville unngå en utvisningsordre, bør holdes øye med. Det bør sikres at fengsling og forvaring kun blir brukt som siste utvei.
- Norske myndigheter bør se på situasjonen til personer som ikke kan returneres til sitt opprinnelige hjemland. Så langt det er behov for det, bør det etableres prosedyrer for å legalisere situasjonen til personer som er i Norge uten noen regulær rettslig status.
- Det bør sikres at introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere (som tar sikte på å gi kjennskap til norsk samfunn og språk og være en forberedelse til videre utdanning eller arbeid) tilpasses slik at det tas hensyn til de konkrete omstendighetene for hver enkelt person hva angår utdan-

ning, profesjonell kompetanse, alder og helsetilstand. Det bør sikres at all opplæring holder høy kvalitet i alle kommuner, gjennom etablering av retningslinjer, overvåkningsmekanismer, opplæring av lærere og deling av erfaringer mellom kommunene.

Utdanning og bevisstgjøring

- Det bør sikres at spørsmål om gjensidig respekt, rasisme og diskriminering er tilstrekkelig dekket i lærerutdanningen som en del av læreplan for menneskerettigheter.
- Læringsplanene for skolene bør få et styrket fokus på menneskerettighetene.
- Norske myndigheter bør overvåke kvalitetskontrollen av lærebøkene som utføres av forleggere og de enkelte skolene.
- Arbeidet med å øke rekrutteringen av lærere med minoritetsbakgrunn bør fortsette.
- Tiltak for å overvåke systemet med plassering av barn i klassene NOM (Norsk som morsmål) og NOA (Norsk som annet språk) anbefales på det sterkeste. Det bør brukes klare kriterier og en samordnet prosedyre ved plassering av barn i disse klassene. Overholdelsen av disse kriteriene og prosedyrene i praksis bør overvåkes strengt. Det bør sørges for bedre og lettere tilgjengelig informasjon om hvordan systemet med NOM- og NOA-klasser fungerer i praksis, inkludert antall barn i hver klasse og deres overføring fra en klasse til den andre.
- Dialogen med Sametinget om å gi samiske barn individuell rett til opplæring på samisk i hele landet, bør fortsette.
- Religionsundervisningen bør reflektere det religiøse mangfoldet i det norske samfunnet. Én bestemt religion bør ikke dominere som obligatorisk undervisningsfag.

Tilgang til helsetjenester

- Det bør sikres at handlingsplanen for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkningen gjennomføres fullt ut, i nært samarbeid med representanter fra det samiske samfunnet.
- Innsatsen for å nå minoritetsgrupper med begrenset tilgang til helsetilbud bør følges opp, blant annet ved å sørge for tilgang til informasjon om helsetilbud på flere språk, og ved å rekruttere helsepersonell med innvandrerbakgrunn.
- Konkrete steg for å adressere helsebehovet blant kvinner fra minoritetsgrupper, inkludert kvinner med innvandrerbakgrunn, bør prioriteres sterkt. Dette bør gjøres i tett dialog med representanter fra disse gruppene, spesielt kvinner.

- Tiltak innenfor helsesektoren, inkludert blodgivning, må ikke virke diskriminerende eller stigmatiserende på minoritetsgrupper.

Sårbare grupper

- Dialogen med Sametinget om arbeidet med Finnmarksloven, bør fortsette.
- Dialogen med representanter fra romanifolket om oppreisning for tidligere overgrep i form av brudd på menneskerettighetene til medlemmer av dette samfunnet, bør fortsettes.
- Innsatsen med å støtte romanispråket bør økes.
- Innsatsen for å sørge for at barn av omreisende familier får vanlig utdanning, bør økes.
- Romanifolket bør sikres mulighet til å fortsette utøvelsen av tradisjonelle håndverksfag

Overvåkning

- Overvåkningssystemet bør forbedres ved å samle inn informasjon brutt ned i kategorier som rase, hudfarge, religion, språk, nasjonalitet og nasjonal eller etnisk opprinnelse. Samtidig bør det tas tilbørlig hensyn til prinsippene om konfidensialitet og frivillig selvidentifisering av personer tilhørende en spesiell gruppe. Økt kartlegging av befolkningens etniske sammensetning er også etterlyst av RDK-komiteen.
- Systemer for overvåkning bør også ta hensyn til kjønnsdimensjonen, spesielt med sikte på å avdekke mulig diskriminering på dobbelt eller flerdobbel grunnlag.
- Overvåkningssystemene bør ellers være i samsvar med ECRIs generelle anbefaling nr. 4 om nasjonale undersøkelser av erfaringer med og opplevelse av diskriminering og rasisme fra potensielle ofres synspunkt.
- Innsatsen for å sikre at omfattende data er tilgjengelig om hvordan ulike nivåer av rettssystemet (politiet, påtalemyndighetene og domstolene) håndterer rasistiske og diskriminerende handlinger, bør styrkes. Disse handlingene bør inkludere rasistisk motiverte lovbrudd.

Opptreden til polititjenestemenn

- Arbeidet med å heve polititjenestemenns kompetanse i forhold til tjenestegjøring i et mangfoldig samfunn og deres kjennskap til spørsmål om rasisme og diskriminering, bør fortsette. Det bør gis obligatorisk opplæring ved politiskolen og, etter behov, kurs for politifolk i tjeneste.
- Det bør arbeides videre med introduksjonen av et system for å overvåke hyppigheten av politikontroller av enkeltperso-

ner. Systemet bør evalueres og det sivile samfunn og representanter for innvandremiljøene bør delta i prosessen med tanke på en videreutvikling.

- Media**
- Norsk presseforbund bør fortsette å overvåke overholdelsen av mediebransjens etiske regler i saker som involverer personer med innvandrerbakgrunn.
 - En sterkere representasjon av personer med innvandrerbakgrunn i mediebransjen vil kunne påvirke bildet av personer med innvandrerbakgrunn i positiv retning.

- Opinionsklima**
- Politikere bør ta klar avstand fra bruk av rasistisk og fremmedfiendtlig argumentasjon i politikken. De bør være spesielt oppmerksom på farene for stigmatisering av medlemmer av minoritetsamfunn.
 - Politikere bør fokusere på den positive rollen minoritetsmiljøene har i det norske samfunn.
 - Politikere bør ta opp i den offentlige debatt alle de problemene innvandremiljøene møter, herunder problemer som skyldes rasisme og diskriminering.
 - Kontrollen med høyreekstreme ungdomsgrupper må prioriteres sterkt. Nødvendige, korrigerende tiltak bør iverksettes ved behov, for eksempel ved finjustering av lovverket.

- Like rettigheter i bolig- og arbeidsmarkedet**
- Det bør tas videre skritt for å bekjempe diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn i arbeidsmarkedet og sikre like muligheter for sysselsetting.
 - Innsatsen med å forbedre systemet for godkjenning av formell og uformell utdanning og faglig erfaring for utlendinger, bør fortsettes.
 - Innsatsen med å øke andelen personer med innvandrerbakgrunn i offentlig sektor bør fortsettes.
 - Det bør gjøres en spesiell innsats for å håndtere problemer med diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn i boligmarkedet. I tillegg til en fullstendig og omhyggelig gjennomføring av bestemmelsene om antidiskriminering for boligmarkedet, bør en slik innsats inkludere flere tiltak med sikte på å forebygge problemer. Sentrale og lokale myndigheter bør for eksempel utarbeide målrettede handlingsplaner for å bedre boligsituasjonen til minoritetsgrupper.

Vernet mot rasistiske ytringer

- Vernet mot rasistiske ytringer i norsk lovgivning bør styrkes, jf. ECRIs generelle anbefaling nr. 7 (se ovenfor).
- En forbedret kvalitet på politiets etterforskning og påtalemyndighetenes avgjørelser i saker som innbefatter mulige rasistiske handlinger, samt videre opplæring av dommere (begge deler nevnt ovenfor), vil kunne effektivisere vernet mot rasistiske ytringer

5 URFOLKS SÆRSKILTE MENNESKERETTIGHETSVERN

Traktater

Urfolks rettigheter er særlig beskyttet gjennom ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater. SPR artikkel 27 forplikter videre statspartene til å respektere og støtte etniske, religiøse og lingvistiske minoriteters kulturer og verne deres rett til å utnytte arealer og naturressurser i nødvendig grad. SPR artikkel 1 og ØSKR artikkel 1 anerkjenner folkenes selvbestemmelsesrett.

Av relevans er også EMK artikkel 14, ØSKR artikkel 2 nr. 2 og SPR artikkel 2 som nedfeller et generelt forbud mot diskriminering ved utøvelsen av rettighetene nedfelt i disse instrumentene. RDK utdyper forbudet mot diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven inkorporerer EMK, SPR og ØSKR i norsk rett.

Grunnloven § 110a har følgende bestemmelse: «Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Behandlingen av forslaget til ny Finnmarkslov

Forslaget til ny Finnmarkslov

Regjeringen fremmet forslag til ny Finnmarkslov i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*. Forslaget ble kritisert fra flere hold for ikke å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser til å innrømme samene rettigheter til land og ressurser.

Som et svar på denne kritikken ba Stortingets justiskomité Jus-
tisdepartementet om å «skaffe til veie en kvalifisert uavhengig
folkerettslig vurdering av forslaget til ny finmarkslov». Professo-
rene Geir Ulfstein og Hans Petter Graver ble gitt oppdraget med
å lage denne utredningen. I denne utredningen, som ble offent-
liggjort 3. november 2003, ble det konkludert med at den for-
valtningsordning lovutkastet legger opp til, ikke oppfyller krav
nedfelt i artikkel 14 og 15 i ILO-konvensjon nr. 169 om urbe-
folkninger og stammefolk i selvstendige stater.

I et brev til Stortingets justiskomité av 14. juni 2004 skrev Odd
Einar Dørum at regjeringen ikke fullt ut kunne slutte seg til Ulf-
stein og Gravers beskrivelse av folkeretten, herunder deres vur-
deringer knyttet til ILO-konvensjon nr.169 om urfolk og stam-
mefolk artikkel 14. Det er eier- og besittelsesrettighetene til
landområdene uenigheten dreier seg om. Ifølge Dørum kan
ILO-konvensjonen ikke forstås som et krav om å gi eier- og
besittelsesrettigheter til de områder som urfolk tradisjonelt
befolker, slik Ulfstein og Graver har påpekt i sin rapport. Det
åpnes imidlertid for at loven kan inneholde «supplerende til-
tak» i forhold til det opprinnelige lovforslaget. Stortingets jus-
tiskomité gjennomførte i 2004 to konsultasjoner med Sametin-
get og Finnmarks fylkesting, noe som er en konstitusjonell
nyskapning.

Høyesterettsavgjørelse om fredning av reinbeitedistrikt

Høyesterettssak
om fredning av beite-
område 28. juni 2004

Høyesterett avsa dom 28. juni 2004 vedrørende vedtak om fred-
ning av reinbeitedistrikt etter reindriftsloven § 11 annet ledd 2.
punktum.⁸⁶ Spørsmålet av menneskerettslig relevans var om
gyldigheten av vedtaket, og beslutning om ikke å gi erstatning,
var i strid med EMK protokoll 1 artikkel 1, SPR artikkel 27,
ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 eller grunnloven § 105.
Høyesterett konkluderte med at fredningsvedtaket ikke var i
strid med noen av disse rettsgrunnlagene.

86. Rt. 2004 side 1092.

ILOs synspunkter på regjeringens plikter etter ILO-konvensjon nr. 169

ILOs observasjoner til Norges oppfølging av ILO-konvensjon nr. 169

ILOs ekspertkomité vedrørende oppfølging av konvensjoner og anbefalinger offentliggjorde i 2004 sine observasjoner vedrørende Norges oppfølging av ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater. Observasjonene var basert på rapporter innsendt av Sametinget og den norske regjeringen.⁸⁷

Observasjonene gjaldt hovedsakelig den planlagte Finnmarksloven. ILOs ekspertkomité redegjorde for partenes ulike syn på lovforslaget og forhandlingsprosessen og konstaterer at det ble et tillitsbrudd mellom partene i 2001. Komiteen konkluderer at lovtkastet ser ut til å være i strid med artikkel 14, men sier at utkastet kan være i samsvar med artikkel 15 under visse omstendigheter. Dersom Sametinget samtykker til lovtkastet vil dette kunne medføre at den nye loven er i samsvar med ILO-konvensjonens krav. Hvis Sametinget ikke samtykker, konkluderer ILO-komiteen at den nye loven vil innebære ekspropriasjon av rettigheter tilhørende det samiske folk.

ILO-komiteen avsluttet med å oppfordre Regjeringen og Sametinget til å gjenoppta dialogen og komme frem til en enighet om reguleringen av landrettighetene i Finmark.

Første samiske domstol opprettet

Etablering av Norges første samiske domstol

Nye Indre Finnmark tingrett ble offisielt åpnet i Tana sommeren 2004. Dette er Norges første domstol som er reelt tospråklig. Både dommere og funksjonærer behersker samisk språk og har bakgrunn i samisk kultur. Dette er en viktig begivenhet for landets rettsvesen og for samisk kulturutvikling.

6 NASJONALE MINORITETERS SÆRLIGE MENNESKERETTIGHETSVERN

Traktater

Nasjonale minoriteter er særskilt vernet gjennom Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter. SPR artikkel 27 forplikter statspartene videre til å respektere og

87. Observasjonene er tilgjengelig på følgende nettsted: <http://www.ilo.org/ilolex/english/newcountryframeE.htm>.

støtte etniske, religiøse og lingvistiske minoriteters kulturer og verne deres rett til å utnytte arealer og naturressurser i nødvendig grad.

Andre bestemmelser av betydning er EMK artikkel 14, ØSKR artikkel 2 nr. 2 og SPR artikkel 2, som nedfeller et generelt forbud mot diskriminering ved utøvelsen av rettighetene nedfelt i disse instrumentene. RDK utdyper forbudet mot diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Norsk lovgivning Menneskerettsloven gjør EMK, SPR og ØSKR til norsk lov.

Grunnloven har ingen særskilt beskyttelse av nasjonale minoriteter.

Erstatningsordninger for romanifolk/tatere, samer og kvener

Erstatningsordninger for nasjonale minoriteter

I St.meld. nr. 44 (2003–2004) fremmet Regjeringen forslag som skal gjøre det lettere å få billighetserstatning for romanifolk/tatere og ny adgang for billighetserstatning for eldre, utdanningsskadede samer og kvener. Disse nasjonale minoritetene har tidligere vært utsatt for grove overgrep fra norske myndigheter. Tvangssterilisering av romanifolk/tatere står i denne sammenheng i en særstilling.

Stater som har vært ansvarlige for overgrep mot nasjonale minoriteter er blitt oppfordret til å finne passende virkemidler som forsoning og kompensasjon for å gjenreise minoritetenes tillit til majoriteten. Slike oppfordringer finner man både i slutt-dokumentet fra FNs verdenskonferanse mot rasisme og diskriminering, og i Europarådets rådgivende komité for rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteters rapport fra 2002 vedrørende Norge.

7 SÆRLIG OM FLYKTINGERS OG ASYLSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN

Traktater Flyktninger har i utgangspunktet lik rett til beskyttelse av sine menneskerettigheter som andre mennesker som oppholder seg innenfor statens territorium. EMK artikkel 1 og SPR artikkel 2

første ledd pålegger statspartene eksplisitt å sikre at alle personer som oppholder seg innenfor deres jurisdiksjon har like rettigheter etter konvensjonene. ØSKR artikkel 2 tredje ledd påpeker at kun *utviklingsland* har adgang til å avgjøre i hvilken grad de vil garantere utlendinger de økonomiske rettighetene nedfelt i konvensjonen.

EMK artikkel 3 forbyr statspartene å returnere personer til land hvor de risikerer tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Torturkonvensjonen artikkel 3 forbyr retur av personer som risikerer tortur ved hjemsendelse. SPR artikkel 13 fastsetter grunnleggende rettssikkerhetsgarantier for utlendinger som oppholder seg lovlig i landet, og som ønskes utvist. Barns rett til vern mot forfølgelse er anerkjent i BK artikkel 22.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven inkorporerer EMK, SPR, ØSKR og BK i norsk lovgivning. Forbudet mot retur i EMK artikkel 3 og TK artikkel 3 er innarbeidet i utlendingsloven § 15 første ledd. Utlendingsloven § 4 fastslår at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler når disse har til formål å styrke utlendingsstilling.

Forslag til ny utlendingslov

NOU 2004: 20 Ny utlendingslov

Utlendingslovutvalgets forslag til ny utlendingslov ble presentert 19. oktober 2004 (NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov.*) Utredningen er omfattende. En rekke av de foreslåtte bestemmelsene har menneskerettslige aspekter. To forhold ved forslaget fremstår som særlig relevante i denne sammenheng.

Utvalget peker på at når det gjelder oppholdstillatelse basert på utlendingers behov for beskyttelse er det, i lys av Flyktningekonvensjonen og EMK, behov for en klargjøring av dagens praksis. Etter dagens praksis er det ikke etablert et tydelig skille mellom de oppholdstillatelse som innvilges på grunnlag av folkerettslige forpliktelser, og de som gis etter en skjønnsmessig vurdering av humanitære forhold. Utvalgets forslag til ny lov bygger derfor på et prinsipielt skille mellom opphold på grunnlag av folkerettslige forpliktelser og opphold på humanitært grunnlag.

Utvalget foreslår videre en videreføring av tilsvarende bestemmelse som den man i dag har i utlendingsloven § 4, som fastsetter at utlendingsloven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke utlendingers stilling. Utvalget har vurdert om det bør henvises særskilt til kvinnekonsensjonen eller barnekonsensjonen i utlendingsloven. Med bakgrunn i at kvinner ikke kan utlede noe krav på opphold direkte i medhold av kvinnekonsensjonen, så ikke utvalget noe behov for å innarbeide konsensjonen spesielt. Utvalget peker på at barnekonsensjonen er inkorporert med forrang gjennom menneskerettsloven § 2, og at slik inkorporering og forrang også følger av foreslått videreføring av § 4. Likevel har utvalget innarbeidet en henvisning til barnets beste, som er sentralt i BK, der dette hensynet er særlig aktuelt.

D ØVRIG INFORMASJON

RAPPORTER OM NORGE UNDER INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETSINSTRUMENTER

FN:

- **SPR:** Den norske regjeringen skal iht. SPR artikkel 40 levere statsrapporter til FNs menneskerettighetskomité om status under SPR hvert femte år. Hittil er fem rapporter levert. Foreløpig siste rapport ble levert i 2004. Norges sjette rapport skal leveres 1. august 2009.
- **ØSKR:** Den norske regjeringen skal iht. ØSKR artikkel 16 levere statsrapporter til FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter om status under ØSKR hvert femte år. Hittil er fire rapporter levert. Foreløpig siste rapport – den fjerde – ble levert i 2004, fem år etter anbefalt frist, slik at regjeringen i praksis har stått over én rapporteringsrunde. Norges neste rapport skal leveres 30. september 2009.
- **RDK:** Den norske regjeringen skal iht. RDK artikkel 9 levere statsrapporter til FNs rasediskrimineringskomité hvert annet år. Hittil er atten rapporter levert. Foreløpig siste rapport – den sekstende – som skulle vært levert i 2001, ble levert i 2002. Norges neste rapport skal leveres 5. september 2005.
- **TK:** Den norske regjeringen skal iht. TK artikkel 19 levere statsrapporter til FNs torturkomité hvert fjerde år. Hittil er fem rapporter levert. Foreløpig siste rapport ble levert i 2004. Norges sjette rapport skal leveres 25. juni 2008.
- **KDK:** Den norske regjeringen skal iht. KDK artikkel 18 levere statsrapporter til FNs kvinneskrediskrimineringskomité hvert fjerde år. Hittil er seks rapporter levert. Foreløpig siste rapport ble levert i 2002. Norges syvende rapport skal leveres 3. september 2006.

- **BK:** Den norske regjeringen skal iht. BK artikkel 44 levere statsrapporter til FNs komité for barnets rettigheter hvert femte år. Hittil er tre rapporter levert. Foreløpig siste rapport ble levert i 2003. Norges neste rapport skal leveres 6. februar 2008.
- **BKs tilleggskonvensjon om barn i væpnet konflikt:** Den norske regjeringen skal iht. BKs tilleggskonvensjon om barn i væpnet konflikt artikkel 8 levere statsrapporter til FNs komité for barnets rettigheter hvert femte år. Hittil er én rapport levert (2004). Norges neste rapport skal leveres 23. oktober 2009.
- **BKs tilleggskonvensjon om salg av barn:** Den norske regjeringen skal iht. BKs tilleggskonvensjon om salg av barn artikkel 12 levere statsrapporter til FNs komité for barnets rettigheter hvert femte år. Hittil er én rapport levert (2004). Norges neste rapport skal leveres 18. januar 2009.

ILO:

- **ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten:** Den norske regjeringen rapporterer årlig til ILOs ekspertkomité. Foreløpig siste rapport ble levert i 2003 og behandlet samme år.
- **ILO-konvensjon nr. 98 om retten til å organisere seg til å føre kollektive forhandlinger:** Norges siste rapport ble levert i 2002 og behandlet av komiteen samme år.
- **ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi:** Norges sist leverte rapport ble behandlet av komiteen i 2001.
- **ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke:** Norge skal rapportere til komiteen hvert år. Norges sist leverte rapport ble behandlet av komiteen i 2003.
- **ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk:** Den norske regjeringen skal levere statsrapporter til ILOs ekspertkomité hvert femte år. Foreløpig siste rapport ble levert i 2003. Norges neste rapport skal leveres 2008.
- **ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnarbeid, ILO-konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid, ILO-konvensjon nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid, og ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting:** Ingen opplysninger tilgjengelige.

Europarådet:

- **ESP:** Den norske regjeringen skal iht. ESP levere rapporter til Den europeiske sosialkomité hvert år, men slik at ESPs såkalte «harde kjerne» og øvrige bestemmelser rapporteres annet hvert år. I Norges andre statsrapport (for artiklene 2–4, 8–11, 14–15, 17, 21–22, 24–25, 27 og 30–31) ble levert i 2004. Norges tredje rapport (for ESPs såkalte «harde kjerne», artiklene 5–7, 12–13, 16, 19 og 20) skal leveres 30. juni 2005. Norges fjerde rapport (første del av sosialpaktens bestemmelser) skal leveres 30. juni 2006.
- **Den europeiske rammekonvensjonen for beskyttelse av nasjonale minoriteter:** Norge skal iht. rammekonvensjonen levere rapporter til den rådgivende komité for beskyttelse av nasjonale minoriteter hvert femte år. Hittil er to rapporter levert. Norges neste rapport skal leveres 1. juli 2005.
- **Den europeiske torturforebyggingskonvensjon:** Den norske regjeringen har forpliktet iht. konvensjonen artikkel 1 til at Den europeiske torturforebyggingskomité på kort varsel kan komme på offisielle besøk til landet med det formål å undersøke hvorvidt konvensjonens bestemmelser overholdes. Komiteens neste besøk til Norge er i 2005.
- **Kommisjonen mot rasisme og intoleranse:** Den norske regjeringen har godtatt at Den europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse iht. sitt mandat i resolusjon fra Europarådets ministerkomité utarbeider toårlige rapporter på eget initiativ. Hittil er to rapporter utarbeidet. Den siste ble utarbeidet i 2003 og offentliggjort i 2004. Den neste rapporten forventes i 2005.

INTERNETTADRESSER

Følgende internettadresser er offisielle. Det finnes også flere uoffisielle, men likevel nyttige internettsider som har omfattende samlinger av praksis for Norges oppfølging av menneskerettighetsforpliktelser (se <http://www.bayefsky.com> og <http://www.umn.edu/humanrts>).

FN:

- Oversikt over status for Norges rapporteringsplikt under FN-konvensjoner: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/RepStat-frset?OpenFrameSet>
- FNs torturkomité:
<http://www.ohchr.org/english/bodies/cat/index.htm>
- FNs menneskerettighetskomité:
<http://www.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm>
- FNs kvinnediskrimineringskomité:
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>
- FNs rasediskrimineringskomité:
<http://www.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm>
- FNs komité for barnets rettigheter:
<http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm>
- FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter:
<http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>
- FNs spesialrapportør for menneskerettighetsforkjempere:
<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mdef.htm>
- FNs spesialrapportør for tortur:
<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mtor.htm>
- FNs spesialrapportør for rasediskriminering:
<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mrad.htm>
- FNs spesialrapportør for ytringsfrihet:
<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mfro.htm>
- FNs spesialrapportør for religionsfrihet:
<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mrei.htm>
- FNs spesialrapportør for rettsvesenets uavhengighet:
<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mijl.htm>
- FNs spesialrapportør for vold mot kvinner:
<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mwom.htm>
- FNs spesialrapportør for salg av barn:
<http://www.unhchr.ch/children/rapporteur.htm>
- FNs spesialrapportør for internt fordrevne personer:
<http://www.unhchr.ch/html/menu2/i2intidp.htm>
- FNs spesialrapportør for urfolk:
<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mindp.htm>

ILO:

- Rapportering og tvisteløsning under ILO-systemet:
<http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>

Europarådet:

- EMK og praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol:
<http://www.echr.coe.int>
- Informasjon om klageadgangen til EMD (på norsk):
<http://www.echr.coe.int/BilingualDocuments/ApplicantInformation.htm#Norwegian>
- Den europeiske sosialpakt:
http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/
- Europarådets torturforebyggingskomité:
<http://www.cpt.coe.int/en/docspublic.htm>
- Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse:
http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/#TopOfPage
- Europarådets rådgivende komité under Rammekonvensjonen for beskyttelsen av nasjonale minoriteter:
http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/

SENTER FOR MENNESKERETTIGHETERS MANDAT SOM NASJONAL INSTITUSJON FOR MENNESKERETTIGHETER

Følgende forslag ble vedtatt uten endringer i statsråd 21. september 2001:

Det kongelige kirke-, utdannings- og forskningsdepartement.
Kongelig resolusjon

Statsråd Trond Giske
Saksnr.01/1269
Dato 21.09.2001

ETablering av og mandat for nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Institutt for menneskerettigheter

Det fremsettes med dette forslag om etablering av nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Institutt for menneskerettigheter. Instituttet er en del av Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo.

Siden 1993 har FN's Generalforsamling anbefalt staten å ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter i henhold til de såkalte Paris-prinsippene. Prinsippene er fleksible anbefalinger, men legger spesielt vekt på uavhengighet fra nasjonale myndigheter. En nasjonal institusjon har som hovedformål å bistå offentligheten, frivillige organisasjoner og enkeltmennesker med rådgivning, utredning og informasjon knyttet til sakfeltet eller enkeltsaker som har menneskerettslige aspekter.

I St. Meld. nr. 21 (1999-2000) Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter står det følgende: «Regjeringen vil stille ressurser til rådighet slik at institutt for menneskerettigheter blir gitt status som nasjonal institusjon for menneskerettigheter i 2001. Utenriksdepartementet vil i samråd med berørte departementer og fagmiljøer utrede nærmere hvilke oppgaver som skal legges til nasjonal institusjon, og hvordan denne best kan organiseres.»

Dette er fulgt opp i Innst. S. nr. 23 (2000-2001), hvor det står «Komiteen viser til at en nasjonal institusjon for menneskeret-

tigheter skal legges til det nåværende Institutt for menneskerettigheter. Komiteen ønsker å understøtte viktigheten av at en slik nasjonal institusjon er uavhengig av nasjonale myndigheter og at institusjonen må være mer enn et kompetansesenter. Forskningsaktivitet samt aktivitet knyttet til utredning, rådgivning og overvåking må gis prioritet.»

I Stortingets budsjettbehandling ble det satt av 3,5 millioner kroner til opprettelse av nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Institutt for menneskerettigheter (Budsjett-innst. S. nr. 12 (2000-2001)).

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Utenriksdepartementet har i fellesskap utarbeidet forslag til mandat. Mandatet er utarbeidet i tråd med føringer i St. meld. nr. 21 (1999-2000), Innst. S. nr. 23 (2000-2001) og FN's anbefalinger.

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, Finansdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Det er ikke innkommet merknader.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

t i l r å r:

I
Nasjonal institusjon for menneskerettigheter etableres ved Institutt for menneskerettigheter på Universitetet i Oslo

II
Nasjonal institusjon for menneskerettigheter får mandat i samsvar med vedlagte forslag.

Forslag til mandat for nasjonal institusjon for menneskerettigheter:

Nasjonal institusjon skal bidra til større bevissthet om og bedre oppfyllelse av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene i Norge. Den skal bistå myndigheter, organisasjoner, institusjoner, og enkeltpersoner med utredning, rådgivning, utdanning

og informasjon om forhold som berører menneskerettighetene. Dette skal skje på basis av egen forskning om og kontakt med forskningsmiljøer i Norge og internasjonalt.

En grunnleggende forutsetning er at den nasjonale institusjonen har kompetanse og kapasitet til egen forskning, grunnforskning så vel som oppdragsforskning. Denne kompetansen må ligge til grunn for institusjonens øvrige oppgaver. Nasjonal institusjon skal overvåke menneskerettighetssituasjonen i Norge, særlig gjennom forskningsrapporter og utredninger. Den skal ha en rådgivende funksjon overfor myndigheter og organisasjoner. Institusjonen skal ikke behandle enkeltsaker, men henvise til eksisterende ombudsordninger, rettsapparatet eller frivillige organisasjoner. Alle oppgaver kan utføres på eget initiativ eller på initiativ fra andre.

Nasjonale institusjoner skal gi tilbud om utdanning i menneskerettigheter, herunder etter- og videreutdanning av spesielle grupper, som jurister, lærere, m.m. Institusjonen skal også informere om menneskerettigheter, herunder til skoleverk, media og organisasjoner.

Nasjonale institusjoner skal samarbeide med andre fagmiljøer og med relevante frivillige organisasjoner, nasjonalt og internasjonalt, og bidra til å styrke det samlede menneskerettighetsmiljøet i Norge.

FORKORTELSER:

BK	FNs konvensjon om barnets rettigheter
EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon
EMD	Den europeiske menneskerettighetsdomstol
ECRI	Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse
ESP	Den europeiske sosialpakt
FN	De forente nasjoner
ILO	International Labour Organization
ILO nr. 169	ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter
ILO nr. 87	ILO-konvensjon nr. 87 om organisasjonsfriheten
KDK	FNs kvinnediskrimineringskonvensjon
Menneskerettsloven	Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven)
RDK	FNs rasediskrimineringskonvensjon
SPR	FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter
TK	FNs torturkonvensjon
ØSKR	FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Universitetet i Oslo
Norsk senter for menneskerettigheter
Pb 6706 St. Olavs Plass
0130 Oslo

Besøksadresse:
Universitetsgaten 22-24

Telefon: +47 22 84 20 01
Telefaks: +47 22 84 20 02
E-post: info@nchr.uio.no
Web-adresse: www.humanrights.uio.no

ISBN 82-90851-98-7

© Norsk senter for menneskerettigheter, mars 2005.
Tekst fra denne årboken kan gjengis, såfremt kilden oppgis.

Denne årboken er tilgjengelig på Norsk senter for menneskerettigheters websider.
Norsk senter for menneskerettigheter er et tverrfaglig senter ved Juridisk fakultet,
Universitetet i Oslo. Senteret er Norges Nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

Sats og layout: Laboremus Prepress AS
Trykk: Webergs boktrykkeri



UNIVERSITETET I OSLO
Norsk senter for menneskerettigheter