





# INNHOOLD

---

<b>SMR – NORGES NASJONALE INSTITUSJON FOR MENNESKERETTIGHETER</b>	<b>3</b>
<b>FORORD</b>	<b>5</b>
<b>SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER</b>	<b>30</b>
1. Retten til liv	30
2. Forbudet mot tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff	32
3. Forbudet mot slaveri og tvangsarbeid	45
4. Vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse	49
5. Retten til rettferdig rettergang	52
6. Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning	75
7. Retten til et effektivt rettsmiddel	85
8. Kravet om lovhjemmel for straff og forbudet mot straff med tilbakevirkende kraft	87
9. Vernet om privatliv og familieliv	88
10. Retten til tanke- og tros- og livssynsfrihet	107
11. Retten til menings- og ytringsfrihet	112
12. Retten til forsamlings- og foreningsfrihet	121
13. Vernet om eiendomsretten	122
14. Retten til å stemme ved frie valg	126
15. Rett til statsborgerskap	127
16. Forbudet mot dødsstraff	129

<b>ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER</b>	<b>130</b>
1. Retten til en tilfredsstillende levestandard	131
2. Retten til helse	135
3. Retten til arbeid og relaterte rettigheter	140
4. Retten til utdanning	145
5. Retten til deltakelse i kulturlivet	147
<b>DISKRIMINERINGSFORBUD OG ENKELTE GRUPPERS SÆRSKILTE MENNESKERETTSVERN</b>	<b>148</b>
1. Diskrimineringsforbud	148
2. Forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn	156
3. Etnisitet	165
4. Urfolk	170
5. Nasjonale minoriteter	176
6. Barn	178
7. Funksjonshemmedes rettigheter	188
8. Flyktningers og asylsøkeres menneskerettighetsvern	191
<b>ØVRIG INFORMASJON</b>	<b>199</b>

# SMR – NORGES NASJONALE INSTITUSJON FOR MENNESKERETTIGHETER

---

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) har status som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (Nasjonale institusjon). Som Nasjonal institusjon arbeider SMR for å fremme gjennomføringen av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene i Norge. Opprettelsen av Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter har hjemmel i kongelig resolusjon (kgl. res.) 21. september 2001. Etableringen av en Nasjonal institusjon var regjeringens oppfølging av Norges forpliktelser etter FNs generalforsamlings resolusjon 48/134 av 20. desember 1993 om opprettelse av nasjonale institusjoner for menneskerettigheter i FNs medlemsstater (Paris-prinsippene).

SMR er som Nasjonal institusjon del av et internasjonalt nettverk av nasjonale institusjoner. I 2006 oppnådde SMR akkrediteringsstatus A fra den internasjonale koordineringskomité for nasjonale institusjoner (International Co-ordinating Committee of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights – ICC), som sorterer under FNs høykommissariat for menneskerettigheter i Genève. SMR har dermed oppnådd fullverdig status under Paris-prinsippene som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

SMRs overordnede mandat som Nasjonal institusjon for menneskerettigheter er å «bidra til større bevissthet om og bedre oppfyllelse av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene i Norge» (kgl. res. 21. september 2001). Mandatet er nærmere presisert i SMRs vedtekter § 1: «(...) Som nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal senteret overvåke menneskerettighetssituasjonen i Norge og på selvstendig basis samarbeide med lignende forskningsmiljøer, med frivillige organisasjoner og med internasjonale og nasjonale organer som arbeider med menneskerettighetsspørsmål. Grunnlaget for virksomheten er det eksisterende internasjonale system av normer og institusjoner til vern om menneskerettighetene.»

SMRs virksomhet som Nasjonal institusjon skal være forskningsbasert. Nasjonal institusjon skal i tråd med dette overvåke menneskerettighetssituasjonen i Norge særlig gjennom forskningsrapporter og utredninger. Nasjonal institusjon skal videre ha en rådgivende funksjon overfor myndigheter og organisasjoner, gi tilbud om utdanning, informere om menneskerettigheter i Norge samt bidra til å styrke det samlede menneskerettighetsmiljøet i Norge gjennom samarbeid med andre fagmiljøer og med relevante organisasjoner, nasjonalt og internasjonalt. Nasjonal institusjon har i henhold til kgl. res. 21. september 2001 ikke mandat til å behandle eller ta stilling til enkeltsaker; herunder skal Nasjonal institusjon ikke ta stilling til spørsmål om hvorvidt myndighetene har krenket enkeltpersoners menneskerettigheter. Nasjonal institusjon bistår med rådgivning om hvilke instanser, mekanismer og organisasjoner som kan være aktuelle i forbindelse med enkeltsaker eller klagesaker.

# FORORD

---

Som ledd i overvåkingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge, i tråd med mandatet som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, har SMR siden 2004 utgitt en årbok om menneskerettigheter i Norge.

Årboken om menneskerettigheter i Norge i 2006 viderefører i stor utstrekning tidligere årbøker, både når det gjelder form og valg av kildemateriale. Det vil si at årboken i det vesentlige gir en systematisk beskrivelse av den utviklingen som har skjedd når det gjelder sikring av rettighetene – uten at SMR kommenterer eller analyserer de faktiske forhold.

I årets utgivelse gis imidlertid særlig oppmerksomhet til enkelte av de menneskerettslige utfordringer som SMR mener har stått særlig sentralt i Norge i 2006. Dette forordet retter derfor et særskilt fokus mot følgende tema: karikaturstriden og det menneskerettslige vern av ytringsfriheten og religionsfriheten, rettssikkerheten for de frihetsberøvede på Trandum utlendingsinternat, selskapers menneskerettslige ansvar, ny FN-konvensjon for funksjonshemmedes rettigheter, arbeidet med en FNs urfolkerklæring samt behov for reform av kontrollsystemet av Den europeiske menneskerettskonvensjon. Til slutt i forordet omtales behovet for reform av statskirken.

**Karikaturstriden** reiser prinsipielle spørsmål om ytringsfrihet, religionsfrihet og krenkelse – som ikke er av ny karakter (se kronologisk oversikt over saken på side 119–121). Men intensiteten i den striden karikaturene utløste, var en vekker. Bevisstheten om ytringers potensielle globale rekkevidde og konsekvenser, og alvoret i de spørsmålene saken gjelder, er blitt skjerpet. Erfaringen av at ytringsfriheten også i en norsk kontekst vil kunne koste fortjeneste og arbeidsplasser – og også frihet og sikkerhet – har vært nyttig, om enn ikke oppløftende.

I Norge er retten til ytringsfrihet bredt akseptert og langt på vei tatt for gitt. Imidlertid har innledningen av det 21. århun-

dret vært preget av nye sikkerhetsutfordringer, og i kjølvannet av dette fornyet debatt om, og eventuelt i hvor stor grad, friheter og rettigheter må innskrenkes for å sikre passende beskyttelse av det frie samfunn. Dette, samt økt grad av verdipluralisme – herunder ulike religioners økende innflytelse i norsk offentlighet – gjør det klart at det også i en norsk kontekst er for lettsindig å ta ytringsfriheten slik den er i dag, som en selvfølge.

Hva de mer langsiktige virkningene av karikaturstriden vil bli, er åpent. Risikerer vi at argumentet «dette krenker vår tro» fremover vil kunne brukes som et effektivt pressmiddel mot kritiske ytringer om religioners innhold og funksjon? Religion og politikk synes å bli mer sammenvevd, og det er særlig behov for å kunne ta opp også religionens funksjon til kritisk vurdering. Samtidig synes det nødvendig at så vel medier som andre som deltar i denne debatten, skjerper bevisstheten om hvilket budskap som formidles og hvordan dette kan forventes å bli oppfattet, og forholder seg aktivt til det ansvaret ytringsfriheten medfører.

Den rettslige arena har åpenbare begrensninger når det gjelder å håndtere de motsetninger karikaturstriden er et utslag av. Menneskerettighetene er imidlertid et uttrykk for hvilke verdier som er ansett som særlig beskyttelsesverdige. De internasjonale menneskerettighetene stiller også krav til hvilke hensyn norske myndigheter må vektlegge for å verne så vel ytringsfriheten som religionsfriheten. Hva uttrykker menneskerettighetene om forholdet mellom ytringsfrihet, religionsfrihet og blasfemi? Har karikaturstriden vist at det ikke er mulig fullt ut å forene retten til ytringsfrihet og krav om respekt for andres religion? Tilsier vernet om ytringsfriheten at det i en tilspisset situasjon må velges side?

Et kort og forenklet svar på dette er: Menneskerettighetene krever balansering. Retten til ytringsfrihet er beskyttet av det internasjonale menneskerettsvernet. Men vernet er ikke absolutt. I de menneskerettskonvensjoner som verner ytringsfriheten, er det også uttrykt at denne friheten medfører ansvar. Ytringsfriheten kan også om nødvendig innskrenkes av hensyn til å ivareta visse formål – herunder offentlig trygghet og andres rettigheter. Menneskerettighetene pålegger dessuten staten å forby fremme av religiøst hat som tilskynder diskriminering.



Spørsmålet om adgangen til å innskrenke ytringsfriheten når det gjelder ytringer som er ansett blasfemiske, har vært vurdert av Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) en rekke ganger. Det sentrale vurderingstemaet for EMD for hvilke inngrep som kan gjøres i ytringsfriheten, er hva som er «nødvendig i et demokratisk samfunn». Når det gjelder ytringer som angår religiøs overbevisning, har EMD lagt til grunn at blant de plikter og ansvar som følger med ytringsfriheten, er det legitimt å inkludere en plikt til i videst mulig omfang å unngå ytringer som er grovt fornærmende for andre, og som dermed kan medføre en krenkelse av deres rettigheter. Slike ytringer vil ifølge EMD ikke bidra til en offentlig debatt som kan medføre fremskritt i menneskelige forhold. (Eksempler på dommer fra EMD hvor dette er uttrykt, er *Otto Preminger-Institut mot Østerrike* 1994, *Wingrove mot Storbritannia* 1996, *Günduz mot Tyrkia* 2003 og *Giniewski mot Frankrike* 2006.)

I *Otto Preminger-Institut mot Østerrike* 1994 uttrykker EMD klart at den måten opposisjon mot religionen fremsettes på, kan utløse statens ansvar for å beskytte retten til religionsfrihet. Det er grunn til stille kritisk spørsmål ved hvilken rett som krenkes gjennom ytringer som fornærmer religiøse følelser. Mindretallet i denne saken uttrykker at EMK ikke verner en rett til beskyttelse av religiøse følelser, og at en slik rett ikke kan utledes fra retten til religionsfrihet. Dette mindretallet fremhever at retten til religionsfrihet derimot inkluderer en rett til å uttrykke kritiske ytringer overfor andre religiøse meninger. Men dette var altså mindretallet, hvis synspunkter ikke har fått gjennomslag, heller ikke i senere saker om samme tema.

At blasfemilovgivning ikke anses å være i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) betyr imidlertid ikke at EMK krever forbud mot blasfemi. I de dommer hvor inngrep i ytringsfriheten for å verne religiøse følelser har vært vurdert, har EMD vist til at det ikke er mulig å finne en felles europeisk oppfattelse av spørsmål som gjelder moral, og at den enkelte stats myndigheter er bedre plassert enn EMD til å vurdere hvilke inngrep i ytringsfriheten som er nødvendig for å opprettholde denne. Domstolen har derfor lagt til grunn at statene har en vid skjønnsmargin på det moralske feltet, og særlig når det gjelder spørsmål som angår religion.

Fra et menneskerettslig perspektiv kan norske myndigheter et godt stykke på vei gjøre som de vil – bevare blasfemiparagrafen eller fjerne den. Utfordringen med å finne balansen mellom ytringsfrihet, retten til religionsfrihet og retten til vern mot religiøst hat må, når det kommer til konkrete spørsmål om utforming av straffelovgivning, håndteres på nasjonalt nivå. Styrken av det norske demokratiet taler for vidtrekkende ytringsfrihet. Karikaturstriden tilsier imidlertid etter SMRs syn at det er grunn til å drøfte nærmere om, og eventuelt hvordan, globale forhold skal påvirke rekkevidden av den norske ytringsfriheten.

15. desember 2006 fremmet Carl I Hagen og Siv Jensen (Dokument nr. 8: 25 2006–2007) forslag om at blasfemiparagrafen i den norske straffelovens § 142 bør oppheves. Som bakgrunn for forslaget vises blant annet til at det etter karikaturstriden er blitt tatt til orde for en revitalisering av paragrafen.

Justisministeren har i brev til Stortinget 24. januar 2007 gitt uttrykk for sitt syn på forslaget. Han viser til at regjeringen for tiden arbeider med forslag til ny straffelov – spesiell del, og at blasfemiforbudet vil bli vurdert i den sammenheng. Det fremheves at Justisdepartementet vil bygge både på blant annet straffelovkommisjonens vurderinger i NOU 2002: 4 når det gjelder hvilke handlinger som bør forbyes og medføre straff, og Ytringsfrihetskommisjonens utredning NOU 1999: 27. Justisministeren tilrår derfor at justiskomiteen avventer regjeringens samlede forslag til ny straffelov – spesiell del, før komiteen tar stilling til spørsmålet om å oppheve blasfemiparagrafen.

SMR mener det er god grunn til å stille spørsmål ved blasfemiparagrafens videre eksistensberettigelse. Imidlertid er SMR enig med justisministeren i at opphevelse av blasfemiparagrafen bør drøftes i et helhetlig, herunder strafferettslig, perspektiv. Etter SMRs vurdering er det særlig viktig at spørsmålet om blasfemi ikke blir vurdert som en avveining mellom ytringsfrihet og religionsfrihet. Disse rettighetene er gjensidig avhengige, og forholdet mellom religionsfrihet og blasfemi er tvetydig. Hets og trakassering av religioner og trosretninger kan gjøre det vanskeligere for den enkelte å stå frem med og praktisere sin religion. Dette synspunktet er ofte vektlagt av trossamfunn som ønsker å bevare blasfemiparagrafen i Norge. Det perspektivet som ofte er mindre vektlagt, er at det ikke er lett å skille mellom blasfemi og

ytringer som kan danne grunnlag for utvikling av nye religioner eller nyfortolkninger eller nyanseringer. Ytringer som oppfattes som blasfemiske, kan dermed være beskyttet også av religionsfriheten. (Et talende eksempel er at Jesus ble dømt for å ha omtalt Gud blasfemisk da han uttrykte sin egen religiøse overbevisning om at han var Guds sønn. Problemstillingen er omtalt nærmere av Ulla Schmidt i «Blasfemi, ytringsfrihet og religionsfrihet» i Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter nr. 1, 2002.)

I en global kontekst er det dessuten særlig nødvendig å ta høyde for at blasfemiforbud er egnet til å bli misbrukt på en måte som innebærer alvorlige inngrep i religionsfriheten og ytringsfriheten. Faren for misbruk gjelder både med hensyn til definisjonen av hva som er blasfemi, og i reaksjonen på blasfemi.

I Jordan er journalistene som trykket karikaturtegningen, idømt to måneders fengselstraff. Og i Jemen er de tre avisene som gjenga karikaturtegningene, fratatt trykkelisens. Det forhold at stater som Norge i sin straffelovgivning åpner for å idømme opp til seks måneders fengselsstraff for blasfemi, kan bidra til å legitimere streng blasfemilovgivning i andre stater. Dette svekker etter SMRs skjønn Norges troverdighet og gjennomslagskraft i saker hvor blasfemilovgivning misbrukes for å innskrenke religionsfriheten til opposisjonelle stemmer.

Straffelovbud mot blasfemi er i en global sammenheng en alvorlig trussel mot så vel ytringsfriheten som retten til religionsfrihet. Etter SMRs syn bør norsk straffelovgivning utformes på en måte som tar tilstrekkelig høyde for dette, og SMR fremhever behovet for at det under arbeidet med revisjon av straffeloven § 142 som nå pågår, grundig blir utredet andre muligheter enn blasfemiforbud for å beskytte mot hets og trakassering på grunnlag av religion.

**Rettsikkerheten for utlendinger ved internatet på Trandum** reiser alvorlige menneskerettslige utfordringer. Internatet har vært i drift siden 2004 – uten at det har foreligget noe samlet eller tydelig regelverk for driften. Trandum er en lukket institusjon for personer som er blitt pågrepet og fengslet for å ha nektet å oppgi sin identitet, eller som mistenkes for å ha oppgitt falsk identitet, samt personer som venter på utreise etter vedtak om at vedkommende må forlate riket, det vil si i hovedsak etter avslått asylsøknad. I tillegg kan perso-

ner som ikke gjør det som er nødvendig for å fremskaffe gyldig reisedokument, plasseres på Trandum når formålet er å fremstille vedkommende for det aktuelle landets utenriksstasjon for utstedelse av reisedokument.

Grunnlaget for frihetsberøvelsen er forvaltningsregler i utlendingsloven, ikke dom for straffbare handlinger. Ifølge Politiets utlendingsenhet er gjennomsnittstiden for opphold på Trandum 3–4 døgn. Enkelte oppholder seg imidlertid på Trandum i flere uker, og det finnes enkelttilfeller hvor oppholdet har vart i mer enn ett år. Internatet drives av Politiets utlendingsenhet og ble tatt i bruk i sin nåværende form den 1. juli 2004. Imidlertid har det også i flere år før dette på samme sted vært drevet et lukket internat for fengslede og pågrepte utlendinger.

Europarådets torturforebyggelseskomité (CPT) retter i sin rapport til Norge 28. mars 2006 kritisk søkelys mot flere forhold ved driften av Politiets utlendingsinternat ved Trandum. Bruken av to sikkerhetsceller, ca. 7 kvadratmeter store, kun utstyrt med en madrass og uten verken vindu eller callingsystem, er ett av de mest graverende forhold CPT tar opp. Komiteen fremhever at disse sikkerhetscellene er uegnet for forvaring av noe slag.

I 2006 har Stortingets ombudsmann undersøkt forholdene ved internatet, herunder ved et besøk 1. mars 2006. Undersøkelsen resulterte i en særskilt melding til Stortinget 15. februar 2007, hvor ombudsmannen blant annet uttrykker at «fraværet av en rettslig regulering av internatets drift er slående, og klart uheldig i forhold til de internertes rettsikkerhet».

I høringsbrev 4. juli 2006 sender Justisdepartementet (JD) og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) forslag til tilføyelser i utlendingsloven. Forslaget angir de sentrale rettighetene utlendingene har under oppholdet, samt rammene for bruk av tvang. Bruken av de to omtalte sikkerhetscellene ble avvirket 12. mai 2006.

Det fremgår av høringsbrevet at JD og AID antar at de foreslåtte endringene er i overensstemmelse med EMK, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og andre konvensjoner Norge har sluttet seg til. Imidlertid ble de internertes rettigheter i forslaget fremmet av JD og AID, begrenset til å gjelde «så langt det er praktisk mulig». Som

fremhevet av en rekke høringsinstanser, er en slik åpen mulighet til begrensning utilfredsstillende fra et menneskerettsperspektiv. Det er derfor positivt at det endelige lovforslaget fra AID 16. februar 2007 har tillagt innvendinger fra høringsinstansene avgjørende vekt. Det endelige lovforslaget signaliserer dermed det selvsagte: Inngrep i de internertes rettigheter må være hjemlet i lov og stå i forhold til behovet for å sikre ro, orden eller sikkerhet eller selve iverksettelsen av uttransporteringen.

I tillegg til disse grunnleggende lovendringene knyttet til regulering av rammene for tvang og inngrep i rettigheter, er det også foreslått etablert et tilsynsråd for internatet. Den enkelte internerte skal kunne henvende seg i fortrolighet til tilsynsrådet, som får et særlig ansvar for å sikre at lovgivers forutsetning også følges opp i praksis.

Dette gjelder blant annet forholdet mellom de internertes rett til privatliv, slik som mulighet for nattesøvn, og myndighetenes behov for inspisering. Politiets instruks om internatet forskriver at rommene skal inspiseres hvert 30. minutt gjennom hele døgnet, og at dette også omfatter dusj, toalett med mer. Dette har åpenbart vesentlig begrenset de internertes privatliv og mulighet for søvn. Som uttalt av ombudsmannen i meldingen til Stortinget 15. februar 2007, reiser et slikt intenst inspeksjonsopplegg overfor alle internerte flere spørsmål, både av rettslig og etisk karakter. Påkjennningene ved et slikt inspeksjonsregime blir særlig store for dem som oppholder seg lenge på Trandum. Når de foreslåtte lovendringene trer i kraft, settes denne instruks ut av spill, og Advokatforeningen tok i sin høringsuttalelse til orde for at rammene for nattlig tilsyn reguleres særskilt, slik at loven gir tydelig signal om at det må foretas en konkret behovsvurdering før slike inngrep i privatlivet tillates. Dette ble avvist av AID med den begrunnelse at forslaget «i stor grad anses dekket ved at tiltakene (...) kun kan iverksettes der det er nødvendig av hensyn til ro, orden eller sikkerhet, eller er egnet til å avdekke en utlendings identitet. Tiltaket må i tillegg klart nok ikke være uforholdsmessig». Jf. Ot.prp. nr. 28 (2006–2007) på side 23.

Mye har dermed skjedd i 2006 som vil styrke rettsikkerheten for de internerte på Trandum. SMR stiller likevel spørsmål ved hvordan det kunne skje at en lukket institusjon som Trandum har kunnet være i drift i flere år uten et tydelig regelverk. De internerte her er i en særlig sårbar situasjon.

Dette følger primært av selve frihetsberøvelsen. I tillegg er mange av de internerte i en særlig presset livssituasjon, med de belastninger dette medfører for psykisk og fysisk helse. Behovet for klare rettigheter og rammer for bruk av tvang har dermed vært åpenbart. De statlige myndigheter som har ansvaret for driften, er selvsagt også ansvarlige for de krittikkverdige forholdene som har rådet på Trandum. Samtidig må også SMR og andre som har et generelt ansvar for å overvåke menneskerettighetenes stilling i Norge, øke sin bevissthet og sitt fokus mot rettsikkerheten for denne gruppen fremover.

**Selskapers medvirkning til menneskerettighetsbrudd** har gjennom 2006 fått stadig økende oppmerksomhet – både i mediene og blant aktører som offentlige myndigheter, næringslivet, interesseorganisasjoner og academia. Flere konkrete saker har utløst debatt. Spørsmålene rundt Aker Kværners mulige medvirkningsansvar for brudd på menneskerettighetene på Guantánamo er her sentral i Norge. Av betydning er også Norges Banks beslutning om uttrekk av det amerikanske detaljhandelsselskapet Wal-Mart fra porteføljen til Statens Pensjonsfond – Utland, etter anbefaling fra fondets etiske råd. Uttrekket var begrunnet i brudd på menneske- og arbeidstakerrettigheter både innad i selskapet og i leverandørkjeden, herunder brudd på bestemmelser om bruk av mindreårige som arbeidskraft (BK artikkel 32, ILO-konvensjon nr. 182), diskriminerende forskjellsbehandling av kvinner (SP og ØSK artikkel 2 og 3, KDK artikkel 11, ILO-konvensjon nr. 100) samt ansattes rett til å organisere seg (SP artikkel 21 og 22, ØSK artikkel 8, ILO-konvensjon nr. 187). Uttrekket av Wal-Mart vakte oppmerksomhet også internasjonalt, blant annet som følge av at USAs ambassadør i Norge gikk ut med sterk kritikk mot både beslutningen, retningslinjene og gjennomføringen av disse.

Selskapers medvirkning til menneskerettighetsbrudd er del av det problemkomplekset som gjerne omtales som næringslivets samfunnsansvar (eller det engelske *corporate social responsibility* – CSR). Dette er betegnelser uten et nærmere definert eller juridisk innhold, som også vil kunne omfatte næringslivets forhold til de ulike menneskerettighetene, miljøet, etisk ansvarlighet, produksjon, arbeidslivsstandarder, gjennomsiktighet, korrupsjon mv.

Det normative terrenget av regler, retningslinjer og rutiner knyttet til ikke-statlige aktørers ansvar for å drive etisk for-

svarlig og i tråd med grunnleggende menneskerettigheter, er under utvikling. Samtidig er bildet av rettslig bindende regelverk uklart. Sentralt står spørsmål knyttet til selskapers forhold til internasjonal rett og selskapers mulige medvirkningsansvar for brudd på menneskerettighetene. Det er stater som inngår, og stater som er forpliktet etter internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Ikke-statlige aktører, herunder selskaper, kan således etter gjeldende internasjonal rett ikke holdes rettslig ansvarlig for menneskerettighetsbrudd etter de prinsipper som er nedfelt i menneskerettighetskonvensjonene. (FNs spesialrepresentant for multinasjonale selskapers menneskerettighetsforpliktelser, John Ruggie, gjennomgår i sin rapport til FNs menneskerettighetsråd 4. sesjon (A/HRC/4/35), fremlagt i mars 2007, folkerettens bestemmelser på dette området.)

Samtidig er det klart at juridiske personer ikke er helt uten plikter under nasjonal og internasjonal rett – og at selskaper kan forvente et økende press og granskning fra de internasjonale menneskerettighetsmekanismene. Flere lands interne rettssystemer åpner for å holde juridiske personer strafferettslig ansvarlig for medvirkning til forbrytelser mot menneskeheten. I tillegg anerkjenner flere lands interne rett i økende grad at juridiske personer kan holdes strafferettslig ansvarlig for medvirkning til brudd på nasjonale straffebestemmelser. (Fafos rapport «Commerce, Crime and Conflict» (2006) konkluderer i sin gjennomgang av 16 lands rettssystemer at en rekke av disse gir grunnlag for å holde selskaper ansvarlig for medvirkning til forbrytelser mot menneskeheten.)

I Norge har spørsmålet om hvorvidt ikke-statlige selskaper etter omstendighetene kan holdes rettslig ansvarlig for medvirkning til på brudd på menneskerettighetene etter reglene om foretaksstraff i straffeloven, vært oppe i forbindelse med Aker Kværner-saken. En juridisk vurdering foretatt for Amnesty International Norge konkluderte den 10. januar 2007 positivt i denne retning. Det er her fremholdt at Aker Kværner kan holdes ansvarlig for medvirkning til brudd på menneskerettighetene etter bestemmelsene om foretaksstraff i straffeloven § 48 a. Grunnlaget for medvirkningsansvaret for menneskerettighetsbrudd i henhold til nevnte vurdering, er Aker Kværners påståtte brudd på en rekke bestemmelser i straffeloven som rammer den menneskerettighetsstridige behandlingen fangene på Guantánamo forsettlig er blitt utsatt for av amerikansk militært personell. Saken ligger i mars

2007 til vurdering hos Riksadvokaten. Riksadvokatens konklusjon, og en eventuell etterfølgende straffesak, vil bli fulgt med stor interesse.

Internasjonale organisasjoner, herunder FN, OECD og ILO, har utarbeidet retningslinjer for hvordan ikke-statlige selskaper bør opptre for å ivareta menneskerettighetene og respektere viktige samfunnshensyn. Retningslinjene pålegger ikke rettslige plikter, og systemene er ikke ensartede. Dermed er mulighetene for ettersyn og sanksjon begrenset. Det er heller ingen ensartede standarder for rapportering eller verifisering av ansvar for menneskerettighetene og andre sentrale samfunnshensyn, som miljøet og arbeidstakerrettigheter, selv om enkelte initiativer krever rapportering fra medlemmer.

En rekke selskaper har utviklet egne etiske prinsipper og retningslinjer eller er tilsluttet kollektivt utviklede standarder. Det er imidlertid tvilsomt i hvilken grad, om noen, et selskap kan anses rettslig forpliktet etter slike retningslinjer. Dette åpner for et betydelig spillerom og etisk ansvar for selskapene selv. Ikke minst bør tilslutning til internasjonale, eller fastsettelse av egne frivillige, retningslinjer ikke ende opp som markedsføringstiltak mer enn reell oppslutning og overholdelse av innholdet i slike retningslinjer.

Det gjennomføres i Norge, blant myndigheter, ikke-statlige virksomheter, akademia samt bransje- og interesseorganisasjoner, et ikke ubetydelig arbeid knyttet til de ovenfor skisserte problemstillinger rundt ikke-statlige aktørers ansvar for menneskerettighetene. De ulike parter har også en rolle å spille i den videre utviklingen. Internasjonale organisasjoners ikke-bindende retningslinjer, private initiativer og modeller for selvregulering kan eksempelvis bidra til å endre praksis og lovinitiativer. SMR vil fremheve betydningen av den rollen norske myndigheter spiller på det internasjonale plan gjennom Statens Pensjonsfond – Utlands etiske retningslinjer og fondets etiske råd. Samtidig understreker SMR viktigheten av at dette arbeidet kan fortsette og styrkes, blant annet gjennom den ventede revisjonen av retningslinjene i 2008.

På det internasjonale plan er implementering og etterprøving av internrettslige regelverk for å holde juridiske personer strafferettslig ansvarlig for medvirkning til forbrytelser mot menneskeheten, en utfordring. SMR viser til den rollen



norske myndighetsorganer kan spille på det nasjonale og det internasjonale plan ved å prøve selskapers ansvar gjennom straffelovens bestemmelser. Her vil det blant annet være avgjørende med en styrking av påtalemyndighetens kapasitet, kompetanse og muligheter for internasjonalt samarbeid.

I mangel av et felles, rettslig forpliktende normativt rammeverk opererer selskaper og myndigheter i dag i et usikkert landskap når det gjelder rettslig ansvar for selskapers medvirkning til menneskerettighetsbrudd. Sikkerhet og felles spilleregler bør være et legitimt krav i den videre utvikling. SMR peker her på de utfordringer som hviler på myndighetsnivå med å følge og arbeide for å påvirke utviklingen internasjonalt, med sikte på å oppnå rettslig bindende forpliktelser for ikke-statlige virksomheters ansvar for brudd på menneskerettighetene.

**2006 ble et lovende år for utviklingen av funksjonshemmedes rettigheter.** Den 13. desember 2006 vedtok FNs generalforsamling FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (*Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities*). Samtidig vedtok generalforsamlingen også en frivillig tilleggsprotokoll til konvensjonen (*Optional Protocol to the Convention on The Rights of persons with Disabilities*). (Konvensjonen og protokollen er tilgjengelige på <http://www.un.org/esa/socdev/enable/>.)

Konvensjonen, som nå er klar for ratifikasjon, tar ikke utelukkende sikte på å gi verdens mer enn 600 millioner funksjonshemmede likeverdig beskyttelse av de universelle menneskerettighetene. Konvensjonen uttrykker også sentrale prioriteringer med hensyn til sosial utvikling. Særlig fra utviklingslandenes perspektiv har det vært sentralt å få en konvensjon som ikke utelukkende fremmer individuelle rettigheter, men som også legger føringer for den sosiale politikken som bør føres for å fremme levekårene for personer med funksjonshemming.

Protokollen gir individuell klageadgang til den som opplever krenkelse av sine rettigheter, og gir også komiteen som skal overvåke den nasjonale gjennomføringen av rettighetene, mulighet til å foreta undersøkelser, herunder landbesøk, som respons på informasjon om grove og systematiske brudd på konvensjonen.

Et sentralt spørsmål er imidlertid hvilken effekt et nytt rettslig instrument i praksis kan forventes å få. Ville det ikke være mer fruktbart å kanalisere innsatsen til å sikre praktisk oppfyllelse av de eksisterende menneskerettigheter, som gir enhver – funksjonshemmede inkludert – rett til likeverdig beskyttelse? Dette er ikke bare et legitimt, men også nødvendig, spørsmål å stille for å unngå oppslutning om symbolpolitikk som kan sperre fokus fra behovet for endringer i praksis.

Hva tilsier at denne konvensjonen har potensial til å skape større gjennomslag for funksjonshemmedes rettigheter? SMR vil fremheve noen sentrale nyvinninger som gjør at konvensjonen etter SMRs vurdering er et verdifullt tilskudd til det globale menneskerettsvernet.

Konvensjonens definisjon av funksjonshemming i fortalen (bokstav e) og i formålsbestemmelsen (artikkel 1) uttrykker at funksjonshemming er et resultat av en interaksjon mellom funksjonsnedsettelse ved enkeltpersonen og samfunnskapte barrierer, som samlet medfører hinder for full deltakelse i samfunnet. Dette innebærer at konvensjonen anerkjenner at funksjonshemming angår et spekter av faktorer både på personlig, sosialt og miljønivå. Dette kan bidra til å legge grunnlaget for en økt bevissthet og et nytt perspektiv på hva funksjonshemming er – som på sikt også er egnet til å generere endring i praksis.

En annen og noe mer håndgripelig nyvinning som særlig svarer til funksjonshemmedes behov, er at konvensjonen pålegger staten å fremme universell utforming (artikkel 4 nr. 1 bokstav f). Universell utforming er definert i artikkel 2 som en utforming av produkter, miljø og tjenester slik at de kan brukes av alle, så vidt mulig, uten behov for særtilpasninger. Det er verd å merke seg at artikkel 4 nr. 1 f medfører en plikt til å sikre *eller* fremme forskning og utvikling av universell utforming. Ordlyden er dermed såpass fleksibel at den først og fremst innebærer krav til hvilken retning utviklingen må gå.

En annen sentral nyvinning, som er utslag av samme underliggende idé som plikten til å fremme universell utforming, er at konvensjonen pålegger staten å foreta passende tiltak for å sikre funksjonshemmede likeverdig tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og andre offentlige tilgjengelige tjenester (artikkel 9).

Hva som eksakt ligger i plikten til å «fremme» universell utforming og å foreta «passende tiltak for å fremme tilgjengelighet», lar seg ikke besvare ut fra en isolert lesing av ordlyden i den enkelte artikkelen. Å klargjøre plikt nivået krever en helhetlig tilnærming til konvensjonen. Artikkel 4 i konvensjonen uttrykker generelle prinsipper om forpliktelsesnivået. Artikkel 4 nr. 2 er særlig sentral og bruker den samme formuleringen som finnes i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), til å gjøre det klart at statens plikt til å sikre de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene i konvensjonen, er av progressiv karakter.

Ideelt sett burde rettigheter og plikter vært klarere formulert. Men den måten globale menneskerettskonvensjoner skapes på, ved forhandlinger åpne for alle FNs medlemsland samt NGO-er, gjør det nærmest nødvendig å tåle en viss usikkerhet – om Norge i det hele tatt vil være med på utviklingen av nye menneskerettslige normer. Poenget i denne sammenheng er at den nye konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter, blant annet gjennom artikkel 4, også søker å imøtekomme ulike staters behov for gradvis sikring av rettighetene tilpasset hva som er tilgjengelig av ressurser. Dette er ikke minst relevant når det gjelder konvensjonenes artikkel 9 om plikt til å foreta passende tiltak for å sikre funksjonshemmede likeverdig tilgang til det fysiske miljøet, transport, informasjon og andre offentlig tilgjengelige tjenester.

Til tross for den fleksibilitet konvensjonen gir når det gjelder krav til staten, er det behov for en grundig vurdering av hvilke endringer som må foretas i norsk lovgivning, og ikke minst praksis, som følge av en gjennomføring av konvensjonen. Norge var tidlig ute med å signere konvensjonen. Arbeids- og inkluderingsministeren har uttalt at forslag om ratifisering skal legges frem for Stortinget så snart som mulig, samt at nåværende lovgivning og praksis vil gjennomgås for å sikre at Norge oppfyller forpliktelsene. Disse signalene taler for at regjeringen både er inneforstått med at konvensjonen inneholder krav som vil påvirke utforming av nasjonal lovgivning og politikk – og at regjeringen er villig til å satse for å oppfylle konvensjonen. Dette lover i og for seg godt. Men, når det gjelder Norges oppslutning om tilleggsprotokollen, som gir det enkelte individ klageadgang og komiteen rett til å undersøke påstander om grove og systematiske brudd, er det ikke kommet noen signaler fra de ansvarlige myndigheter.

SMR ber om at spørsmålet om norsk tilslutning til protokollen blir prioritert av regjeringen, og at det avsettes ressurser til en grundig vurdering av konsekvensene av norsk tilslutning. SMR ber videre om at myndighetene tilrettelegger for en åpen og inkluderende debatt frem til valgene treffes. Og på noe lengre sikt: Norge bør kunne håndtere at funksjonshemmede i Norge får en internasjonal ekspertkomité å henvende seg til når enkeltindivider opplever brudd på sine rettigheter. Norge bør også akseptere at komiteen, i saker hvor alle nasjonale muligheter er uttømt, får myndighet til å komme med uttalelser med vurdering av om Norge i konkrete enkeltsaker har brutt sine forpliktelser. Regjeringens uttalte støtte til arbeidet for å styrke funksjonshemmedes rettigheter både internasjonalt og nasjonalt, tilsier at Norge benytter det nye redskapet FN nå har stilt til disposisjon, for å sikre at rettighetene i de nye konvensjonen også blir oppfylt i praksis. Det er her testen står.

**Når det gjelder utviklingen av urfolksrettigheter**, var 2006 et turbulent år. *Utkast til FNs urfolkserklæring* ble vedtatt av FNs menneskerettighetsråd den 29. juni 2006 og anbefalt til FNs generalforsamling. Prosessen som ledet frem til et ferdig utkast, krevde betydelig, og dels smertefull, kompromissvilje, fra så vel de stater som urfolk som har deltatt i forhandlingene gjennom mer enn 15 år. Erklæringsutkastet er tilgjengelig på <http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/declaration.doc>.

3. komité i FNs generalforsamling besluttet derimot den 28. november 2006 å utsette behandlingen av utkastet til urfolkserklæring for å åpne for ytterligere konsultasjoner. Målsetningen er at disse konsultasjonene skal kunne avsluttes i løpet av inneværende sesjon av generalforsamlingen. Vedtaket om utsettelse ble fattet etter at Peru, med støtte av en rekke europeiske og latinamerikanske land, hadde forberedt en resolusjon med forslag om at 3. komité skulle vedta erklæringen i sin helhet og anbefale den til plenumsbehandling i FNs generalforsamling. Imidlertid fremla Namibia, på vegne av den afrikanske gruppen, et forslag om å utsette vedtaket for å gi tid til ytterligere konsultasjoner. Forslaget om utsettelse ble vedtatt med 82 stemmer for og 67 stemmer mot, 25 avsto. Det er ikke tvil om at Canada, Australia og New Zealand var sentrale aktører som bidro til at forslaget om utsettelse ble vedtatt. Særlig dette gjør at det synes helt åpent om man vil lykkes med å få vedtatt en endelig urfolkserklæring.

Norge er blant de land som har arbeidet for å bidra til å dra forhandlingene i havn og sikre oppslutning om erklæringen. Den pragmatiske tilnærmingen Norge hittil har valgt, synes for SMR å være nødvendig for å oppnå anerkjennelse av grunnleggende, men også meget komplekse, prinsipper som urfolks rett til selvbestemmelse og landrettigheter. SMR ber om at Norge viderefører sin aktive rolle i arbeidet for å oppnå konsensus om erklæringsutkastet – med sikte på at erklæringen høsten 2007 skal kunne vedtas av FNs generalforsamling.

**I 2006 har det vært økt fokus på den alvorlige situasjonen som EMKs kontrollsystem, i særlig grad Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD), står overfor.** I forbindelse med Europarådets toppmøte i 2005 ble det besluttet å opprette en vismannsgruppe for å vurdere tiltak for å sikre effektiviteten av kontrollsystemet. Vismannsgruppen fremla sin rapport 15. november 2006. I rapporten påpeker vismannsgruppen alvorligheten i den økende arbeidsbyrden for domstolen, og risikoen for kollaps av kontrollsystemet dersom ikke effektive tiltak iverksettes. Ministerkomiteen vedtok i 2004 en reformpakke for å sikre effektiviteten av EMKs tilsynsorganer, herunder tilleggsprotokoll 14 om endring av konvensjonens kontrollsystem. Protokollen er ennå ikke trådt i kraft, som følge av at dette krever ratifikasjon av alle Europarådets medlemstater. Til nå har 45 land ratifisert, men Russland gjenstår. På Europarådets toppmøte i 2005 var det imidlertid enighet om at reformpakken vedtatt i 2004 ikke vil være tilstrekkelig. Det ble derfor besluttet å opprette den ovennevnte vismannsgruppen.

I rapporten vises det til at reformene foreslått i protokoll 14 antas å kunne øke EMDs effektivitet med ca. 20–25 %. Rapporten går derfor lenger enn forslagene i protokollen, med det formål å kunne sikre EMDs effektivitet på lang sikt. Forslagene i rapporten ble presentert for Ministerkomiteen i januar 2007 og vil følges videre opp i ulike fora i løpet av 2007, herunder gjennom drøftelser på nasjonalt plan. I Norge ble første møte om innspill til rapporten avholdt i regi av Utenriksdepartementet i begynnelsen av februar 2007.

To av temaene i rapporten er særlig relevante for SMRs arbeid. Vismannsgruppen påpekte blant annet viktigheten av samarbeid mellom Europarådets menneskerettighetskommisær og nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner i de enkelte medlemslandene. Som nasjonal institusjon for menneskerettigheter i Norge vil SMR aktivt følge opp dette sam-

arbeidet. Vismannsgruppen viste også til viktigheten av tilgjengeliggjøring av praksis fra EMD. SMR har i 2006, med støtte fra Justisdepartementet, etablert et samarbeid med Lovdata om tilgjengeliggjøring av EMDs prinsipielle dommer og avgjørelser. Dette gjennomføres ved at SMR utarbeider norske sammendrag som publiseres på Lovdata.

EMD hadde ved utgangen av 2006 ca. 90 000 saker til behandling. Selv om ca. 25 000 av disse ennå ikke er klassifisert som klager, er likevel tallet urovekkende høyt og representerer et alvorlig problem for effektiviteten av EMDs tilsyn med konvensjonen. SMR er meget positiv til at det foretas tiltak for å sikre EMDs effektivitet på lang sikt.

SMR vil, blant annet gjennom samarbeidet med Lovdata og dialog med myndigheter og det sivile samfunn, delta aktivt i det videre arbeidet på nasjonalt plan. SMR ber videre om at norske myndigheter spiller en aktiv rolle i arbeidet med reform av EMD. Samtidig fremhever SMR betydningen av at norske myndigheter viderefører og styrker nasjonale ordninger som bidrar til økt kunnskap om og forståelse av EMDs avgjørende bidrag til realiseringen av menneskerettigheter i Europa.

### **2006 – et skjebneår for statskirken?**

Den 31. januar 2006 avleverte det regjeringsoppnevnte statskirke-utvalget sin utredning *Staten og Den norske kirke* (NOU 2006: 2) til Kultur- og kirkedepartementet.

Formålet med utredningen var som kjent å gi grunnlag for beslutning om hvorvidt statskirkeordningen skal videreføres, reformeres eller avvikles. Tre alternative modeller for en fremtidig kirkeordning blir presentert; grunnlovsforankret folkekirke, lovforankret folkekirke eller selvstendig folkekirke.

Statskirkeordningen er en akilleshæl i norsk menneskerettspolitik. Dagens statskirkeordning gir en eksklusiv særstilling til ett trossamfunn, Den norske kirke, som er i utakt med de ideer og hensyn det internasjonale menneskerettsvernet bygger på.

Enkelte aspekter ved dagens statskirkeordning står også i direkte motstrid med tros- og livssynsfriheten og forbudet mot diskriminering mellom ulike trosretninger som følger av både SP og EMK. Dette gjelder Grunnlovens påbud i § 12 om at mer enn halvparten av regjeringen må tilhøre statskirken, samt Kongens konfesjonsplikt i Grunnloven § 4.

I tillegg medfører dagens statskirkeordning, både gjennom statskirkerelatert lovgivning og myndighetspraksis på andre områder, fare for indirekte krenkelser i Norge. Dette gjelder særlig i forhold til forbudet mot diskriminering og retten til tros- og livssynsfrihet.

I den grad statskirken gis privilegier fremfor andre tros- og livssynssamfunn, kan dette komme i strid med diskrimineringsforbudet i SP og EMK, og også den nye diskrimineringsloven som trådte i kraft 1. januar 2006. Dette er i dag søkt unngått eller avdempet gjennom økonomiske tilskuddsordninger og regulering innenfor ulike deler av samfunnet, slik som ordningen med fengselsprester og et mer balansert religionsfag i skolen. Imidlertid legger ikke den eksisterende lovgivningen til rette for en fullt ut likeverdig behandling. Problemstillinger når det gjelder bønnerop fra minareter, bordbønn i offentlige skoler, praktiseringen av KRL-faget, offentlige fridager og restriksjoner knyttet til halal- og koshermat, viser at de facto diskriminering (urimelig og usaklig forskjellsbehandling) på grunnlag av tro og livssyn forekommer i Norge i dag.

Både statskirke Lovgivningen i seg selv og myndighetspraksis kan lede til krenkelser av tros- og livssynsfriheten. FNs menneskerettighetskomité konstaterte i 2006 at praktiseringen av fritaksretten under KRL-faget krenket foreldrenes rett til å sørge for sine barns religiøse oppdragelse i samsvar med sin egen overbevisning. KRL-faget bygger på det tidligere kristendomsfaget, forankret i skolens kristne formålsparagraf, som igjen er forankret i statskirkeordningen og Grunnloven § 2. Også omfanget av begrensninger når det gjelder bønnerop fra minareter, kan ses som et ulovlig inngrep i et muslimsk trossamfunns rett til å praktisere sin religion. Statskirkeordningen gir dessuten offentlige myndighetspersoner uten tilknytning til kirken mulighet til å bestemme over forhold som angår Den norske kirke som trossamfunn, og er derfor problematisk i forhold til dette trossamfunnets egen religionsfrihet.

Mellomløsningen i Gjøannes-utvalgets innstilling, en «lovforankret» kirke, er i bedre harmoni med menneskerettighetene enn dagens ordning. Men også denne løsningen er problematisk i forhold til likeverdig behandling i praksis av tros- og livssynssamfunn i Norge. Mellomløsningen gir en særstilling til kirken i forhold til andre tros- og livssynssamfunn og vil i praksis i stor grad innebære en videreføring av den eksisterende statskirkeordningen.

En selvstendig kirke er den av Gjønnnes-utvalgets tre modeller som tilfredsstillende de krav som følger av menneskerettighetene. SMR anbefaler derfor at regjeringen følger denne modellen i innstillingen av en fremtidig ordning av forholdet mellom staten og Den norske kirke. De kravene som følger av de internasjonale menneskerettighetene om likeverdig behandling av tros- og livssynssamfunn, tilsier at en lovforankring av Den norske kirke bør skje på tilsvarende måte som lovregulering av øvrige tros- og livssynssamfunn i Norge. Dette taler for en forankring i dagens trossamfunnslov, eller i en ny lov som regulerer tilsvarende forhold for alle tros- og livssynssamfunn.

Spørsmålet om forholdet mellom staten og Den norske kirke er etter SMRs vurdering ikke egnet for en rådgivende folkeavstemning. Dette følger både av at svært mange, men ikke alle, stemmeberettigede er medlem av statskirken, og av spørsmålets kompleksitet – i forhold til blant annet finansieringsordninger, gravferdsreglement, tros- og livssynsfrihet og kirkens organisering.

Når det gjelder Gjønnnes-utvalgets forslag om å grunnlovsfeste statens verdigrunnlag, er SMR meget skeptisk. Er det mulig å finne en meningsfull formulering som dekker det mangfold av verdier som det norske samfunn gir og bør gi rom for? Uansett bør spørsmålet om en egen verdibestemmelse i Grunnloven § 2 utredes grundigere før disse delene av Gjønnnes-utvalgets utredning tas opp til debatt og vedtak. Og dersom noe verdigrunnlag skal beskyttes av Grunnloven, bør det velges et verdigrunnlag som nettopp uttrykker at ulike livssyn har lik verdi – og da er det internasjonale menneskerettsvernet en sterk kandidat.

Som følge av kravet om at endringer i Grunnloven krever 2/3 flertall, vil reform av statskirken kreve bredt politisk samarbeid. SMR fremhever samtidig at menneskerettighetene setter skranker for handlefriheten på dette feltet. SMR ber om at disse skrankene gis mer oppmerksomhet i forhandlingene om en fremtidig modell, og at de tillegges den vekt som er nødvendig for å få ryddet opp i de menneskerettsinngrepene som fortsatt forekommer på dette området.

Oslo, 29. mars 2007

*Geir Ulfstein*

Direktør, Norsk senter for menneskerettigheter



## SYSTEMATIKK OG KILDER

SMRs årbok gir en beskrivende omtale av sentral utvikling i 2006 når det gjelder den rettslige beskyttelsen av menneskerettigheter i Norge. Systematikk og kildemateriale i denne årboken viderefører SMRs årbøker om 2005 og 2004.

### Systematikk

I den første delen av årboken behandles trekk ved utviklingen av menneskerettssituasjonen i Norge i foregående år innenfor det området som er regulert av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Deretter behandles menneskerettighetsutviklingen i Norge når det gjelder de rettighetene som er regulert i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Den tredje delen av årboken omhandler utviklingen når det gjelder det generelle forbudet mot diskriminering, og utviklingen for grupper som har et særskilt menneskerettsvern. Denne systematikken er praktisk begrunnet.

### Kilder

Den oversikten som gis over menneskerettsutviklingen i Norge i 2006, er på ingen måte fullstendig. Dette skyldes både at forsøk på en utømmende redegjørelse ville kreve for mye ressurser og at det vil være en viss uenighet om hvilke utviklingstrekk i samfunnet som angår spørsmål om menneskerettigheter.

SMRs virksomhet bygger på de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormer – menneskerettighetskonvensjonene og tilsynsorganer opprettet i medhold av disse er derfor utgangspunkt for årboken. Også den norske grunnloven verner enkelte menneskerettigheter. Grunnloven er vår høyeste rettskilde og står over annen lovgivning. Derfor danner også Grunnlovens menneskerettighetsvern et utgangspunkt for arbeidet med årboken.

Årboken baserer seg i utgangspunktet på etterprøvbare kilder. Det er et begrenset antall kilder som er brukt for å finne frem til utviklingen i menneskerettighetssituasjonen i Norge i 2006. Likevel er det et omfattende materiale. Årboken baserer seg på følgende kilder:

- **Ny lovgivning:** En vesentlig del av norske myndigheters gjennomføring av menneskerettsforpliktelser skjer gjennom ny lovgivning. En kartlegging av nye lovinitiativer er vesent-

lig for årboken. Årboken gir oversikt over forslag til ny lovgivning fremsatt av Stortinget eller regjeringen, og lovgivning som er endelig vedtatt av Stortinget.

- **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 på sikt få betydning for menneskerettighetssituasjonen i Norge. Årboken gir derfor en oversikt over eventuelle nye menneskerettighetsforpliktelser i form av traktater Norge har sluttet seg til i 2006, samt vedtakelse av nye traktater som det er aktuelt for Norge å slutte seg til.

- **Domstolspraksis:** Myndighetenes oppfølging av menneskerettighetene kan også vurderes opp mot hvordan norske domstoler forholder seg til menneskerettslige normer når de tar stilling til tvister mellom privatpersoner og offentlige myndigheter. Avgjørelsene illustrerer ofte menneskerettighetenes gjennomslagskraft. Dessuten er rettsavgjørelser ofte et uttrykk for en av statsmaktenes syn på menneskerettighetene. Årboken bygger derfor på den informasjon som kan innhentes om rettsavgjørelser i 2006 fra Høyesterett og Høyesteretts kjæremålsutvalg der internasjonale menneskerettighetsstandarder har blitt påberopt og/eller anvendt.

- **Uttalelser fra Sivilombudsmannen:** Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) er gitt et særskilt mandat til å vurdere menneskerettighetsaspekter 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 menneskerettighetsnormer eller Grunnlovens rettighetsbestemmelser er behandlet.

- **Praksis fra andre statlige ombud og klageorganer:** I Norge har vi flere ulike ombuds- og klageordninger. Enkelte av disse har relativt ofte befattning med forhold knyttet til hvordan menneskerettighetene håndheves av forvaltningen. Dette gjelder i første rekke likestillings- og diskrimineringsombudet og barneombudet. Årboken bygger derfor også på informasjon innhentet i forbindelse med saker behandlet av disse organene.

• **Norges rapporter til internasjonale komiteer:** Flere av menneskerettighetskonvensjonene pålegger den norske regjeringen å sende inn jevnlige rapporter til konvensjonenes egne overvåkningsorganer om hvordan Norge selv ser på situasjonen for menneskerettighetene under de ulike konvensjonene. Statsrapportene gir omfattende informasjon om hvor og hvordan konvensjonsforpliktelsene utfordrer myndighetenes egen virksomhet.

Norge har rapporteringsplikt under følgende konvensjoner:

- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP);
- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK);
- FNs torturkonvensjon (TK);
- FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK);
- FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK);
- FNs konvensjon om barnets rettigheter (BK);
- FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om salg av barn;
- FNs barnekonvensjons tilleggskonvensjon om barn i væpnet konflikt;
- Den europeiske sosialpakt;
- Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter;
- 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 urbefolkning og stammefolk;
- ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid.

Årbokens behandling av statsrapportene er begrenset til en gjennomgang av Norges rapporter innlevert i 2006, samt svar på tidligere kritikk i 2006 og anbefalingene komiteene har kommet med i løpet av 2006. I løpet av 2006 leverte norske myndigheter sin fjerde rapport om oppfyllelse av Den europeiske sosialpakt, sin syvende rapport vedrørende FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot

kvinner, sin første periodiske rapport til FNs barnekomité under den valgfrie protokollen om barn i væpnet konflikt samt sin andre rapport under Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter.

### **Internasjonale tilsynsorganers anbefalinger**

De aller fleste internasjonale menneskerettighetskonvensjonene etablerer egne internasjonale organer – komiteer – som påser at den enkelte stat etterlever de forpliktelser de har etter konvensjonene de har ratifisert. En form for oppfølging i denne sammenheng er at statenes regjeringer forplikter seg til å sende inn jevnlige rapporter – egenbeskrivelser – av hvorvidt de selv anser konvensjonens rettigheter for å være oppfylt. På bakgrunn av disse rapportene samt supplerende materiale som «skyggerapporter» utarbeidet av frivillige organisasjoner og høringer med ulike representanter fra regjeringen, avgir tilsynsorganene rapporter ( gjerne kalt *concluding observations*) for det enkelte land. Av disse rapportene fremgår komiteens egne synspunkter på den nasjonale oppfyllelsen av de menneskerettslige forpliktelsene som følger av konvensjonen. Komiteene gir også anbefalinger om hvilke skritt regjeringen bør ta for ytterligere å sikre håndhevelse av de menneskerettighetsforpliktelser som følger av den aktuelle konvensjonen.

Årboken bygger på den informasjonen 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 torturforebyggelseskomité, Den europeiske komité for sosiale rettigheter, Den europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse og ILOs overvåkningsorganer.

I 2006 har Norge mottatt den endelige rapporten fra Europarådets torturforebyggelseskomité vedrørende komiteens besøk i Norge i oktober 2005, anbefalinger fra FNs rasediskrimineringskomité i forbindelse med eksaminasjonen av Norges 17. og 18. rapporter under RDK artikkel 9, samt anbefalinger fra FNs menneskerettighetskomité i forbindelse med eksaminasjonen av Norges femte rapport under SP.

Disse er referert i årboken i tilknytning til den rettigheten anbefalingen gjelder.

Avgjørelser av søksmål mot Norge i internasjonale tilsynsorganer: En annen form for sikring av offentlige myndigheters menneskerettighetsforpliktelser er internasjonal behandling av klager fra enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner som opplever brudd på sine menneskerettigheter, og som har uttømt alle nasjonale rettsmidler. Flere av menneskerettighetskonvensjonene har opprettet egne klagemekanismer hvis mandat er å vurdere klager i enkeltsaker hvor privatpersoner påstår at den norske regjering, som representant for norske myndigheter, har krenket deres menneskerettigheter. Avgjørelser fattet av slike klageorganer 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 et 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 domstoler også har behandlet konflikten, men ikke gitt privatpersonene medhold etter de aktuelle menneskerettslige forpliktelser i saken. I noen tilfeller kan slike saker være en indikasjon på at norske myndigheter er i utakt med internasjonale krav, og da vil en løsning fra et internasjonalt tvisteløsningsorgan kunne gi svar på om så er tilfellet. Avgjørelsene er også viktige fordi norske myndigheter ofte føler seg forpliktet til å justere seg i forhold til de signaler som er gitt av de internasjonale tvisteløsningsorganene.

**Medieoppslag:** Mediene har en kontrollfunksjon som ikke minst er viktig innenfor menneskerettsområdet. Mye av den debatten som føres om menneskerettighetenes stilling i Norge, finner sitt uttrykk gjennom mediene. Det er imidlertid ikke alltid slik at påstander om menneskerettighetsbrudd gir

uttrykk for faktiske problemer. Det kan være behov for tilbakeholdenhet fra mediens side i å viderefremme 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 mediene, ikke vil være formulert som menneskerettighetsforhold selv om de også kan ses ut ifra denne synsvinkelen. Årboken omtaler et lite utvalg av presseklipp fra 2006 fra riksavisene som belyser viktige menneskerettslige problemstillinger.

**Annet:** Offentlig tilgjengelig materiale fra frivillige organisasjoner, offentlig ombud og departementer har også vært en informasjonskilde til årboken.

### **Malen 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 benyttet. Årboken nevner også sentral norsk lovgivning som gjennomfører det internasjonale regelverket på nasjonalt plan. Det vises også til om rettigheten er beskyttet av Norges grunnlov.

Deretter omtales eventuell ny norsk lovgivning av betydning for den enkelte rettigheten. Etter dette omtales eventuell domstols- og forvaltningspraksis fra norske tvisteløsningsorganer av betydning for rettigheten.

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

I enkelte tilfeller gis det til slutt en kort omtale av mediedebatten i 2006.

**MENNESKERETTIGHETENE  
I NORGE I 2006**

# SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER

---

De menneskerettighetene som gjerne omtales som sivile og politiske rettigheter, beskyttes i to generelle konvensjoner: FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SPR) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (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 kvinnekongresskonvensjon (KDK) og FNs barnekonvensjon (BK). Også andre konvensjoner verner sentrale sivile og politiske rettigheter, slik som FNs torturkonvensjon (TK) og Europarådets konvensjon for forebygging av tortur.

## 1. RETTEN TIL LIV

Retten til liv er beskyttet i SP artikkel 6 som omtaler menneskers rett til liv som iboende. Også EMK artikkel 2 beskytter retten til liv. Bestemmelsene er et forbud mot at staten vilkårlig berøver individet livet. Myndighetene forpliktet også til ved lov å beskytte vern om livet.

BK artikkel 6 forplikter statene til å sikre barnets overlevelse så langt det er mulig. Videre nedlegger BK artikkel 37 bokstav a og SP artikkel 6 nr. 5 et absolutt forbud mot dødsstraff for handlinger begått før fylte 18 år.

Absolutt forbud mot dødsstraff følger av EMK protokoll nr. 13, som forplikter statspartene til å avskaffe alle former for dødsstraff, både i freds- og krigstid. Forbudet kan ikke fravikes etter reglene i EMK artikkel 15, det vil si heller ikke under krig eller annen offentlig nødstilstand som truer nasjonen. Protokoll nr. 6 til EMK påbyr statene å avskaffe dødsstraff i fredstid. Denne protokollen tillater i motsetning til protokoll 13 dødsstraff for handlinger utført i krig eller under krigstrussel.



Også valgfri protokoll nr. 2 til SP påbyr avskaffelse av dødsstraff både i freds- og krigstid. Imidlertid åpner protokoll nr. 2 for at en stat ved tiltredelse til protokollen reserverer seg mot at forbudet skal gjelde i krigstid for de mest alvorlige krigsforbrytelser.

### **Norsk lovgivning**

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Også norsk straffelovgivning forbyr inngrep i retten til liv.

Retten til liv er ikke beskyttet i Grunnloven.

## **1.1 Utkast til endringer i bioteknologiloven**

Utkastet til endringer i bioteknologiloven tar sikte på å revidere loven slik at det på bestemte vilkår åpnes for forskning på overtallige befruktete egg, herunder stamcelleforskning, og begrenset bruk av preimplantasjonsdiagnostikk.<sup>1</sup> Lovendringsforslaget er en oppfølging av Stortingets vedtak nr. 443 av 9. juni 2005 og regjeringens politiske plattform ved Soria Moria-erklæringen. Utkastet ble sendt på høring den 3. april 2006.

I SMRs høringsuttalelse 7. juli 2006<sup>2</sup> viser SMR til at departementet i hovedsak har unnlatt å kommentere, henwise eller ta stilling til aktuelle menneskerettslige aspekter ved forslagene.

SMR fremhever at lovendringsforslaget kun gjør det aktuelt å forske på overtallige befruktete egg, det vil si egg som i dag blir destruert dersom de av ulike grunner ikke blir satt tilbake i kvinnens livmor, og at en slik klart avgrenset forskningsrett etter SMRs mening ikke vil være i strid med EMK artikkel 2 om retten til liv. Imidlertid vises det til at lovendringsforslaget bør vise at departementet har foretatt en vurdering av hvilke implikasjoner tillatelse til forskning på overtallige befruktete egg kan ha, i relasjon til Norges relevante menneskerettslige forpliktelser. Dessuten savnes en drøftelse

1 Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hod/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/277737-forkning\\_pa\\_befruktede\\_egg\\_horingsnotat\\_030406.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hod/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/277737-forkning_pa_befruktede_egg_horingsnotat_030406.pdf)

2 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/bioteknologiloven.pdf>

av forholdet mellom preimplantasjonsdiagnostikk og EMK artikkel 2. Utkastet drøfter også på hvilke måter helse- og personopplysninger knyttet til forskning på overtallige befruktete egg skal behandles, og SMR viser i høringsuttalelsen til at dette burde vurderes nærmere i forhold til EMK artikkel 8 om retten til privatliv.

Videre fremhever SMR at utkastet mangler en drøftelse av forholdet til Europarådets konvensjon om menneskerettigheter og biomedisin (biomedisinkonvensjonen). Det vises i denne sammenheng til at det bør drøftes om de foreslåtte endringene i bioteknologiloven er i overensstemmelse med biomedisinkonvensjonen. SMR viser videre til at også øvrige bestemmelser kan tenkes å være aktuelle, slik som for eksempel EMK artikkel 6, 9, 13 og EMK første protokoll artikkel 1.

## **2. FORBUDET MOT TORTUR ELLER UMENNESKELIG ELLER NEDVERDIGENDE BEHANDLING ELLER STRAFF**

Alle mennesker har i henhold til EMK artikkel 3 og SP artiklene 7 og 10 nr. 1 ufravikelig rett til ikke å bli utsatt for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Rettigheten er også utdypet i FNs torturkonvensjon (TK) og Den europeiske torturforebyggelseskonvensjon. I henhold til TK, EMK artikkel 3 og SP artiklene 7 og 10 nr. 1 har staten plikt til å sikre frihet fra tortur og andre former for grove integritetskrengelser innenfor eget myndighetsområde. Etter TK artikkel 3 og praksis etter EMK artikkel 3 har statene også plikt til ikke å utlevere eller på annen måte overlevere en person til en stat hvor denne kan risikere behandling eller straff i strid med bestemmelsene. Valgfri tilleggsprotokoll til TK (OPCAT) ble signert av Norge den 24. september 2003. Protokollen trådte i kraft 22. juni 2006 og er så langt blitt ratifisert av 28 stater. Norge har ennå ikke ratifisert OPCAT.

Barn er gitt en særskilt beskyttelse mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling i BK artikkel 37 bokstav a.

### **Norsk lovgivning**

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse

konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. De handlinger som forbys etter disse i internasjonale konvensjoner, er også urettmessige etter øvrig norsk lovgivning. Straffeloven gir blant annet forbud mot legems-krenkelser, frihetsberøvelse, tvang, trusler og misbruk av offentlig myndighet. Utlendingsloven § 15 gir vern mot utsendelse for utlendinger som står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling i mottakerstaten.

Et avgrenset torturforbud er nedfelt i Grunnloven § 96. Bestemmelsen forbyr «Pinlig Forhør» og forbyr tortur og andre sterke integritetskrenkelser i avhørssituasjoner. Straffeloven § 117 a er et eget straffeforbud mot tortur.

## 2.1 FNs menneskerettighetskomité's anbefalinger til Norge

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter fastsetter at konvensjonspartene regelmessig skal rapportere til FNs menneskerettighetskomité om tiltak for å oppfylle sine konvensjonsforpliktelser. Norges femte rapport ble eksaminert 14. mars 2006, da representanter fra norske myndigheter møtte for komiteen i New York.<sup>3</sup> Representanter fra frivillige organisasjoner deltok ved å utarbeide en skyggerapport, som ble sendt til komiteen.

Komiteen uttrykte blant annet bekymring over bestemmelsene om isolasjon, og særlig adgangen til å forlenge slik varetektsfengsling på ubestemt tid, et tiltak som kan være kombinert med vidtrekkende begrensninger på adgangen til å motta besøk og opprettholde annen form for kontakt med omverdenen. Komiteen oppfordret derfor norske myndigheter til å gjennomgå egen lovgivning og praksis slik at de er i samsvar med konvensjonens bestemmelser.

Komiteen stilte seg positiv til endringene i straffeprosessloven som reduserer saksbehandlingstiden i straffesaker, men uttrykte samtidig bekymring over den vedvarende bruken av varetekt av uforholdsmessig lang varighet.

<sup>3</sup> Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/\\$FILE/G0641421.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/$FILE/G0641421.pdf)

## 2.2 Endelig rapport fra Europarådets torturforebyggelseskomité (CPT) vedrørende besøk i Norge 3.–10. oktober 2005

Den 28. mars 2006 avga Europarådets torturforebyggelseskomité (CPT) en endelig rapport til norske myndigheter på bakgrunn av komiteens fjerde besøk i Norge.<sup>4</sup>

CPT er opprettet i medhold av Den europeiske konvensjonen for forebygging av tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (Europarådets torturforebyggelseskonvensjon). Komiteen består av uavhengige og upartiske eksperter med ulik faglig bakgrunn, herunder juridiske, medisinske og fengselsfaglige eksperter. Konvensjonen gir komiteen mandat til å foreta periodiske besøk i medlemsstatene, men gir også mulighet for ad hoc-besøk. Besøket i 2006 var et periodisk besøk. Delegasjonen som besøkte Norge, bestod av leder for delegasjonen Aleš Butala (Slovenia), Pétur Hauksson (Island), Isolde Kieber (Liechtenstein) og Petros Michaelides (Kypros). Delegasjonen ble også fulgt av Muriel Iseli og Edo Korljan fra komiteens sekretariat samt to innkalte eksperter; psykiater Marianne Kastrup og tidligere direktør for Sveriges fengselsvesen Bertel Österdahl.

Som ved de tidligere besøkene i 1993, 1997 og 1999 hadde CTP visse kritiske merknader, men heller ikke denne gangen hadde komiteen mottatt påstander om tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Komiteen fremhevet og berømmet norske myndigheters samarbeidsevne samt at alle institusjoner som ble besøkt under oppholdet, ga delegasjonen øyeblikkelig tilgang. Institusjonene ga delegasjonen nødvendig informasjon og ga den mulighet til å snakke med frihetsberøvede personer på tomannshånd.

### 2.2.1 Politistasjoner

Komiteen pekte på en positiv utvikling når det gjelder regelen om at personer som er varetektsfengslet, skal overføres til fengsel innen 24 timer etter fengslingskjennelse, men understreket at fengslede personer kun unntaksvis skal sitte i

<sup>4</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.cpt.coe.int/documents/nor/2006-14-inf-eng.pdf>

politiets arrester. De materielle forholdene ble av komiteen ansett generelt å være tilfredsstillende. Komiteen bemerket imidlertid at alle personer i politiets varetekt må gis måltider til passende tider, herunder minst ett helt måltid per dag, og at alle personer som tilbringer natten i varetekt, må få et rent teppe uten å måtte spørre om det.

Videre fremhevet komiteen at dersom personer i varetekt blir oppskaket eller viser utagerende oppførsel, skal politiet kontakte lege og opptre etter dennes råd, og ikke lenke personen fast. Metallringer i veggene bak sengene i noen av cellene på Trondheim politistasjon var bakgrunnen for denne kommentaren, og komiteen ba om at disse måtte fjernes.

Komiteen bemerket enkelte forbedringer siden besøket i 1999, blant annet utarbeidelsen og utdelingen av et hefte på 14 språk som angir den varetektsfengsleles rettigheter. Imidlertid ble delegasjonen gjennom intervjuer gjort oppmerksom på at noen kun hadde fått opplyst sine rettigheter muntlig. Komiteen anbefalte norske myndigheter at den arresterte må skrive under på et dokument som bekrefter at vedkommende er blitt informert på et språk som han forstår.

Situasjonen var fortsatt problematisk når det gjelder arrestanters tilgang til advokat. Personer i politiets varetekt får ofte ikke utøve denne rettigheten før de er blitt avhørt av politi eller dommer. Dessuten påpekte komiteen at siktedes rett til å gi melding om pågripelsen til en i husstanden hans eller en annen person han peker ut, ikke overholdes konsekvent. Også tilgang til lege var for dårlig i enkelte tilfeller.

## **2.2.2 Politiets utlendingsinternat**

Delegasjonen besøkte Politiets utlendingsenhets internat på Trandum. Komiteen anså de materielle forholdene som akseptable for korte opphold, men mente det var uakseptabelt at det bodde åtte menn på et rom på 27 kvadratmeter. Aktivitetsprogrammet var underutviklet for personer som måtte oppholde seg på internatet over lengre perioder, og komiteen anbefalte i den forbindelse at alle måtte få muligheten til å mosjonere utendørs minst én time hver dag.

Komiteen bemerket at det kun var de som var gravide eller hadde psykiske problemer, som ble undersøkt av lege før de skulle bli deportert. Heller ikke for de tilfellene hvor deportasjonen ble utsatt, foregikk legeundersøkelsen automatisk.

Komiteen anbefalte norske myndigheter å sørge for at alle som skal deporteres med fly, blir undersøkt. Videre påpekte komiteen at det måtte opprettes et psykiatrisk tilbud og ansettes minst én sykepleier på internatet.

Komiteen fremhevet også at de to sikkerhetscellene på Trandum var uegnet for forvaring av noen slag, og viste til at disse cellene er ca. 7 kvadratmeter store, kun utstyrt med en madrass, og at de verken har vindu eller callingsystem. Komiteen ba videre om detaljert informasjon fra norske myndigheter om rutinene og praksis for bruk av såkalte «strips» ved sikkerhetsavdelingen. Norske myndigheter ble også anbefalt å føre et register over hvem som ble plassert i isolasjon, bakgrunnen for plasseringen, opplysninger om når tiltakene ble iverksatt og avsluttet, hvilke tiltak som eventuelt ble benyttet, hvem som fattet beslutningen samt hvor vedkommende var plassert.

### 2.2.3 Fengsler

Komiteen fremhevet at forholdet mellom ansatte og innsatte i de besøkte fengslene virket godt. Det ble imidlertid uttrykt bekymring i forbindelse med noen tilfeller av rapportert vold mellom innsatte i Trondheim fengsel.

Komiteen mente at de materielle forholdene i fengslene generelt var av høy standard, men det var uakseptabelt at kvinnene i Trondheim fengsel ikke hadde adgang til toalett om natten, og at de av den grunn måtte benytte seg av en potte. Komiteen fremhevet at det fantes tilbud med varierte aktiviteter og godt med tid ute av cellene for de innsatte. Det ble imidlertid rettet kritikk mot tilbudet for varetektsinnsatte som er underlagt restriksjoner, samt ved høyrisikoavdelingen ved Ringerike fengsel, hvor flesteparten av de innsatte var i cellene mer enn 22 timer i døgnet.

Bemanningen av fengslene var stort sett tilfredsstillende, men komiteen påpekte at antallet betjenter måtte økes om natten. Det burde også etter komiteens mening være mer helsepersonell tilgjengelig ved enkelte av de besøkte fengslene. Særlig behovet for en forbedring av tilbudet om psykisk helsevern ble fremhevet. Komiteen ba om iverksettelse av tiltak for utenlandske innsatte som verken snakker engelsk eller norsk, for så vidt gjelder kontakt utenfor fengselet og informasjon fra de ansatte. Komiteen noterte seg videre at for å redusere oversettelseskostnader får disse kun ringe ut

20 minutter per måned i Ringerike fengsel, og overhodet ikke i Ila fengsel.

#### **2.2.4 Psykiatriske institusjoner**

Delegasjonen besøkte Sør-Trøndelag psykiatriske sykehus i Brøset. Boforholdene holdt høy standard, og det var mange rehabiliterende og terapeutiske aktiviteter for pasientene. Dessuten hadde de mulighet til å benytte seg av telefon og å sende og motta post. Pasientene kunne også daglig motta besøk, men dette måtte skje under tilsyn av en ansatt. Komiteen ba norske myndigheter revurdere denne ordningen som følge av hensynet til pasientens privatliv. Det burde være nok å kun ha besøket i syne, slik at man ikke hører hva de snakker om.

Komiteen var tilfreds med det høye antallet ansatte per pasient. Komiteen merket seg likevel at en av pasientene var blitt holdt under tvang i 750 timer i en periode på 40 dager (dvs. omtrent 30 av 40 dager). Dette måtte ikke skje igjen.

Komiteen anbefalte å utarbeide en brosjyre over pasientenes rettigheter og institusjonens rutiner og restriksjoner til utdeling til pasienter og familie ved ankomst.

#### **2.2.5 Øvrig**

Komiteen stilte seg positiv til ny lovgivning som sikrer rettighetene til psykisk syke pasienter. Det samme gjaldt straffeprosessloven § 186a om at isolasjon må avgjøres av en domstol. Komiteen mente likevel at bestemmelsen ikke fungerer som den skal, da innsatte fremdeles ble isolert på bakgrunn av avgjørelse fra fengselsmyndighetene i henhold til straffegjennomføringsloven. Komiteen så alvorlig på dette.

Komiteen stilte seg også positiv til opprettelsen av Spesialenheten for politisaker, som ble virksom fra 1. januar 2005. De mente at et uavhengig organ som har ansvar for å etterforske saker som gjelder spørsmålet om ansatte i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten, er en viktig garanti for personer som er blitt fratatt friheten.

### 2.3 Justisdepartementets svar på kritikken fra Europarådets torturovervåkningskomité (CPT) etter komiteens besøk i Norge i 2005

Den 28. september 2006 svarte Justisdepartementet på kritikken i Europarådets torturovervåkningskomité (CPT) endelige rapport av 28. mars 2006 fra komiteens besøk i Norge 3.–10. oktober 2005.<sup>5</sup>

Kort tid etter komiteens besøk sendte Politidirektoratet ut et brev til alle politidistriktene hvor det ble vist til komiteens foreløpige uttalelser som ble fremlagt i november 2005. Det ble i brevet presisert at varetektsfengslede har rett til å kontakte en pårørende, advokat og lege, og at vedkommende skal gis måltid til passende tider, og et teppe dersom natten skal tilbringes i arresten.

Rapporten<sup>6</sup> var et viktig bidrag til departementets arbeid med forskrift om bruken av politiarrest. Denne forskriften trådte i kraft 1. juli 2006 og regulerer blant annet retten til å informere pårørende, advokat og lege, samt retten til madrass og teppe. Forskriftens § 3-1 bestemmer videre at den innsatte skal overføres fra politiarresten til fengselet innen to døgn etter pågripelsen, og overføringen er dermed ikke lenger tilknyttet tidspunktet for fengslingskjennelsen. Dessuten må begrunnelsen for en eventuell senere overføring nedtegnes i arrestjournalen.

Norske myndigheter var uenige i komiteens anbefaling om at varetektsfengslede må skrive under på et dokument som bekrefter at vedkommende er blitt informert om sine rettigheter på et språk som han forstår. Dette ble begrunnet med at svært mange personer er beruset eller befinner seg i en sinnstilstand som gjør at de er ute av stand til å avgi en bindende erklæring ved arrestasjonen.

Metallringene bak sengene på Trondheim politistasjon er blitt fjernet, og Sør-Trøndelag politidistrikt har inngått et samarbeid med helsevesenet i Trondheim for å utarbeide alternative løsninger for innsatte som lider av narkotikaavhengighet og/eller psykiske forstyrrelser.

5 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.cpt.coe.int/documents/nor/2006-34-inf-eng.pdf>

6 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.cpt.coe.int/documents/nor/2006-14-inf-eng.pdf>



Kort tid etter komiteens besøk ble sengeplassene på herremommene på Politiets utlendingenhets internat på Trandum redusert fra åtte til seks, og i forbindelse med åpningen av en ny avdeling for menn i mai 2006 er antallet menn per rom blitt redusert fra seks til fire. Beboerne ved sikkerhetsavdelingen har etter hvert fått mulighet til å mosjonere utendørs minst én time hver dag. Det ble ikke funnet nødvendig å ansette en sykepleier ved internatet, men det er blitt engasjert en psykolog som er der på deltid. Helsepersonellet ved Trandum så videre ingen nødvendighet i å undersøke personer som frivillig forlater landet, dersom de ikke selv ønsker det. Justisdepartementet har for øvrig igangsatt arbeidet med å utarbeide et mer presist regelverk for internatet på Trandum, og innspillene fra CPT blir behandlet i dette arbeidet.

Ved Trondheim fengsel har man reorganisert bemanningen, og kvinnene har fått tilgang til toalett hele døgnet. For å skaffe flere innsatte ved Trondheim fengsel et godt individuelt tilpasset soningstilbud organiseres nå arbeidet med soningsinnholdet på en bedre måte. Ved Ringerike fengsel er det blitt ansatt fire nye betjenter og to miljøterapeuter, og man har i tillegg planer om flere aktivitetsgrupper, bedre biblioteksfasiliteter og utvidelse av luftgården tilknyttet høyrisikoavdelingen.

I januar 2006 utga Helse- og omsorgsdepartementet i samarbeid med pasientorganisasjonen Mental Helse en brosjyre som omhandler rettighetene til pasienter ved psykiatriske institusjoner. Heftet er oversatt til ti språk og sendt til alle psykiatriske institusjoner i Norge. Norske myndigheter forutsetter at man ved ankomst til institusjoner blir informert om rutiner og restriksjoner, men vil vurdere behovet for egne brosjyrer som omhandler dette særskilt. Norske myndigheter har for øvrig uttrykt enighet med CPT for så vidt gjelder rutineene til det psykiatriske sykehuset Brøset ved besøk til pasienten, og har sendt en forespørsel til sykehusledelsen om en revurdering av nødvendigheten av at ansatte har direkte tilsyn.

## **2.4 Norges svar til Europarådet vedrørende ulovlig fangetransport**

I november 2005 mottok Europarådets medlemsland en forespørsel fra rådets generalsekretær i forbindelse med påstander om at CIA har brukt europeiske land for transport og internering av fanger. Generalsekretæren ba om informa-

sjon fra de enkelte medlemslandene for å kartlegge om landene gir god nok beskyttelse og gjennomfører den europeiske menneskerettighetskonvensjons bestemmelser på dette feltet. Den norske redegjørelsen var klar den 21. februar 2006.<sup>7</sup>

Norske myndigheter fremhever i pressemelding<sup>8</sup> samme dag at Norge ikke har noen grunn til å tro at norsk territorium er blitt brukt til ulovlige fangetransporter. Det vises til at dette følger av klare og entydige svar fra amerikansk side når dette spørsmålet har vært tatt opp i forbindelse med konkrete flyginger.

Norske myndigheter understreker i redegjørelsen at kampen mot terror må føres i full overensstemmelse med internasjonal humanitærrett og internasjonale menneskerettigheter. Det uttrykkes at det fremstår som viktigere enn noen gang å stå fast ved det absolutte forbudet mot tortur eller annen umenneskelig eller grusom behandling eller straff. Tortur kan ikke under noen omstendighet rettfærdiggjøres, og grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper må respekteres fullt ut. Det blir videre fremhevet at Norge ikke aksepterer krenkelser av ufravikelige menneskerettigheter og internasjonal humanitærrett på norsk territorium.

Videre redegjøres det for relevante straffeprosessuelle bestemmelser: Det er i utgangspunktet påtalemyndighetene som har kompetanse til å beslutte pågrepelse av en person. Etter straffeprosessloven kan en person fengsles eller settes i varetekt dersom det er skjellig grunn til mistanke om én eller flere handlinger som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Straffeprosessloven tillater ikke utenlandske tjenestemenn å beslutte en slik arrestasjon, men som følge av Schengen-samarbeidet kan en tjenestemann fra en kontraherende stat forfølge og pågripe en person på norsk territorium som er i ferd med å begå en alvorlig straffbar handling som er nevnt i Schengen-konvensjonen. Dette er imidlertid en meget snever unntaksregel som kun er anvendelig i særlig akutte situasjoner.

---

7 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/psi/odindockey/032171-220016>

8 Pressemeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/Pressecenter/pressemeldinger/2006/Norges-svar-til-Europaradet-vedrorende-ulovlig-fangetransport.html?id=105001>

Det er etter norsk rett straffbart å urettmessig berøve en person sin frihet. For at en utenlandsk statsborger skal bli dømt for en slik handling, må det foreligge forsett. En urettmessig frihetsberøvelse er videre gjenstand for strafferettslig forfølgning uavhengig om den er begått av en norsk eller utenlandsk statsborger, og om den er begått på norsk eller utenlandsk territorium. Dersom handlingen er utført på norsk territorium, kan politiet på visse vilkår gripe inn for å hindre eller sette en stopper for dette, og har som hovedregel plikt til å straffeforfølge saken. Dette betyr at norske domstoler kan holde utenlandske statsborgere som urettmessig berøver en person sin frihet i Norge eller et annet land, strafferettslig ansvarlig.

Hovedutfordringen er imidlertid å oppdage disse tilfellene. Sivile fly hjemmehørende i stater som er medlem av den internasjonale sivile luftfartsorganisasjonen (ICAO), kan ifølge Chicago-konvensjonen utføre flygning utenfor rutetraffikk (chartrede flygninger osv.) gjennom hverandres luftrom. Flyene kan også foreta landing for annet enn trafikkformål uten å måtte søke om tillatelse på forhånd. Slike flygninger blir i Norge registrert av Avinor og Eurocontrol. Denne informasjonen blir sendt videre til norske luftkontrollsentraler og, dersom dette kreves, ledelsen på vedkommende flyplass. I slike tilfeller vil det være svært vanskelig å oppdage om flyet har passasjerer som er der mot sin vilje. For de tilfellene hvor sivile fly må innhente tillatelse dersom passasjerer tas opp, foregår søknadsprosedyren rutinemessig, og dette er ikke detaljert nok til å kunne avsløre last eller passasjerer som blir fraktet i strid med norsk rett.

Det blir i redegjørelsen pekt på at reglene om statsimmunitet medfører visse begrensninger på en stats jurisdiksjon over en annen stats eiendom, blant annet deres flyfartøyer og skip. Det er derfor et sentralt spørsmål hvilken betydning disse reglene har for Norges forpliktelse til å hindre brudd på menneskerettigheter, for eksempel for de tilfellene hvor det foreligger mistanke om at noen blir transportert mot sin vilje.

Norske myndigheter antar imidlertid at reglene om immunitet ikke vil ha noen betydning når det gjelder sivile kommersielle flygninger. Som hovedregel har derfor Norge full jurisdiksjon over slike flygninger og er derfor også forpliktet til å hindre enhver handling som vil innebære brudd på menneskerettighetene.

Spørsmålet blir imidlertid mer komplekst dersom det dreier seg om statlige fly. Redegjørelsen presiserer at også sivile fly i oppdrag for stat eller regjering betraktes som statlig flykraft. Som hovedregel må statlig flykraft innhente tillatelse til å fly over eller lande på norsk territorium. Dersom norske myndigheter skulle ha grunn til å tro at flyet blir benyttet til aktiviteter som utgjør brudd på menneskerettighetene, må dette tas i betraktning som en mulig grunn for å nekte en slik tillatelse. Dessuten kan tillatelser gjøres betinget av at transporten ikke innebærer brudd på menneskerettighetene

Reglene om statsimmunitet gjelder generelt for statlig flykraft brukt til offisielle formål. Når statlige fly har fått tillatelse til å fly over eller lande på norsk territorium, har Norge som en generell regel ikke jurisdiksjon gjennom domskompetanse eller håndheving.

Det blir imidlertid i redegjørelsen påpekt at en stats immunitet ikke er absolutt. Visse alvorlige brudd på internasjonal rett kan unntas fra immunitet, slik som grove menneskerettighetsbrudd. Det vises her til det britiske overhus' dom 24. mars 1999 i Pinochet-saken, hvor det er referert til at en statsleder ikke har rett til immunitet når det gjelder alvorlig kriminalitet slik som tortur, drap og gisseltaking. Dersom norske myndigheter skulle motta klare indikasjoner om at personer om bord på et statlig fly blir utsatt for grove brudd på menneskerettighetene, ville myndighetene måtte ta kontakt med staten som er ansvarlig for flyet for å skaffe forsikringer for at slike handlinger ikke vil skje. Dersom man ikke fikk en slik forsikring, ville dette kunne få konsekvenser for vedkommende flys immunitet. Det kan også tenkes situasjoner hvor slike forsikringer av ulike årsaker ikke anses tilstrekkelig.

Det bemerkes imidlertid også i denne sammenheng at så snart flyet er til stede i Norge, enten i transitt eller over norsk luftrom eller på en norsk flyplass for en kort landing, er muligheten for å intervensere i praksis svært begrenset.

Norske myndigheter kommer i redegjørelsen også inn på undersøkelser av konkrete flygninger. På bakgrunn av presseoppslag ble det sendt en forespørsel til amerikanske myndigheter hvor det ble etterspurt informasjon om én konkret mellomlanding i Norge. Amerikanske luftfartsmyndigheter fremskaffet informasjon om hvor flyet var registrert, men kunne ikke svare på spørsmål om hvem som var operatør av

flyet eller dets oppdrag. I et etterfølgende møte den 22. juni 2005 understreket den amerikanske ambassaden at norske flyplasser ikke er blitt brukt til ulovlige fangetransporter. Det ble videre uttalt at USA respekterer Norges territoriale suverenitet, og at norske flyplasser ikke vil bli brukt uten at norske myndigheter konsulteres på forhånd.

Amerikanske luftfartsmyndigheter og den amerikanske ambassaden ble imidlertid igjen kontaktet av Utenriksdepartementet etter nye presseoppslag om en mellomlanding i Norge. I dette tilfellet hadde det blitt søkt om landingstillatelse, og informasjon fra myndighetene bekreftet at det dreide seg om et sivilt fly. Den 16. november 2005 ble den amerikanske ambassaden bedt om å gi informasjon om saken til det norske Utenriksdepartementet. I et møte mellom Utenriksdepartementet og ambassaden den 6. desember 2005 henviste ambassaden til en erklæring til fra den amerikanske utenriksministeren 5. desember 2005. Etter USAs syn var denne erklæringen et tilstrekkelig svar på Norges forespørsel om informasjon om ulovlig fangetransport over norske territorier. Ambassaden gjentok også at USA følger norske lover og reguleringer og respekterer den territoriale suvereniteten.

## 2.5 Høyesterettsavgjørelser

### Høyesterettskjennelse om varetektsfengsling og EMK artikkel 3

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa den 11. januar 2006 kjennelse i en sak som gjaldt kjæremål over lagmannsrettens kjennelse om fortsatt varetektsfengsling.<sup>9</sup>

Den påkjærende part hadde sittet varetektsfengslet i 19 måneder. Av dem hadde han sittet 13 måneder under isolasjon eller isolasjonslignende forhold, hvorav syv måneder på en høyrisikoavdeling. Kjæremålet bygget på en påstand om at lagmannsretten hadde tatt feil i sin lovtolkning når den hadde funnet ut at den fortsatte varetektsfengslingen ikke var et uforholdsmessig inngrep, jf. straffeprosessloven § 170a, og heller ikke var i strid med EMK artikkel 3.

Kjæremålsutvalget fant ikke grunnlag for å tilsidesette lagmannsrettens vurdering om at siktedes forhold i høyrisikoavdelingen ikke kunne anses som tortur eller umenneskelig

---

9 HR-2006-00050-U

eller nedverdiggende behandling, og at fortsatt fengsling heller ikke innebar noe uforholdsmessig inngrep. At deler av begrunnelsen for hvorfor vedkommende var plassert i høyrisikoavdelingen var unndratt innsyn, var ikke til hinder for at lagmannsretten hadde hatt tilstrekkelig grunnlag for å prøve begrunnelsen for vedtaket. Anførselen om at dette måtte anses som et brudd på prinsippet om domstolskontroll i varetektssaker i EMK artikkel 5 nr. 4, kunne dermed ikke tas til følge. Kjæremålet ble med dette forkastet.

## 2.6 Anmeldelse av Aker Kværner ASA for medvirkning til brudd på menneskerettighetene

Oslo-politikeren Ivar Johansen (SV) meldte i mars 2006 Aker Kværner ASA til riksadvokaten fordi han mente at selskapet ved sitt engasjement på Guantánamo Bay Naval Station har medvirket til brudd på menneskerettighetene. Saken ble først henlagt av politiet. I november 2006 fikk imidlertid Oslo-politiet pålegg fra riksadvokaten om å innhente forklaring fra Aker Kværner ASA om selskapets engasjement på basen.<sup>10</sup>

Guantánamo Bay Naval Station er en amerikansk marinebase i Guantánamo Bay på Cuba, som siden 2001 har vært benyttet som fangeleir. Ifølge en uttalelse fra det nasjonale kontaktutvalget for OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper har Aker Kværner ASAs heleide datterselskap Kværner Process Services Inc. (KPSI) siden 1993 utført arbeider for det amerikanske forsvarsdepartementet på marinebasen.<sup>11</sup> De oppgavene som ble utført av KPSI ved marinebasen, var, etter hva som ble opplyst for OECDs kontaktutvalg, av vedlikeholdsmessig karakter, herunder å sørge for at strøm, vann og avløp fungerte. Selskapet la våren 2005 inn anbud på videre arbeid ved Guantánamo Bay-basen, men fikk ikke tilslag og trakk seg ut av kontrakten i årsskiftet 2005–2006. Selskapet har høstet kritikk for sitt engasjement fra flere organisasjoner, som blant annet Amnesty International Norge.<sup>12</sup> Også mediene har rettet fokus mot Aker Kværners engasjement på Guantánamo Bay Naval Station, blant annet i forbindelse med at Kjell Inge Røkke ble tildelt Peer Gynt-prisen.<sup>13</sup>

10 Se <http://www.bt.no/na24/article312803.ece>

11 Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2005/Aker-Kvarner-og-Guantanamo-Bay.html?id=106462](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/Aker-Kvarner-og-Guantanamo-Bay.html?id=106462)

12 Se <http://www.amnesty.no/web.nsf/pages/5C358D3F4050B367C125725F003D95CF>

13 Se [http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/hedmark\\_og\\_oppland/1.401563](http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/hedmark_og_oppland/1.401563)

## 2.7 Tvangsreturnert asylsøker satt fri i Syria

I AmnestyNytt nr. 1 2007 opplyses det om at Yassin Suleiman, en kurdisk syrer som sammen med familien ble tvangsreturnert fra Norge i november 2006, 24. januar 2007 ble satt fri fra syrisk fengsel. Han ble ifølge Amnesty arrestert 21. desember 2006 sammen med sin far, og kilder forteller at begge er blitt utsatt for tortur. Fungerende generalsekretær John Peder Egenæs uttaler i denne forbindelse at «opplysningene om at Yassin Suleiman har blitt torturert, gjør det soleklart at norske myndigheter har et juridisk ansvar for å beskytte ham og hans familie».

Da Amnesty International startet en aksjon for Yassin Suleiman i januar 2007, var dette andre gangen i organisasjonens historie at en internasjonal aksjon var rettet mot norske myndigheter.

## 3. FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID

I henhold til SP artikkel 8 og EMK artikkel 4 er det en ufravikelig menneskerettighet ikke å bli tvunget inn i slaveri eller tvangsarbeid. Forbudet mot tvangsarbeid er også regulert i ILO-konvensjon nr. 29 og 105, og også andre konvensjoner er relevante, som FN-konvensjonen mot slaveri av 25. september 1926 (med endringsprotokoll av 7. desember 1953), og FNs tilleggskonvensjon om avskaffelse av slaveri, slavehandel og forhold og fremgangsmåter beslektet med slaveri av 7. september 1956.

Handel med mennesker, særlig kvinner og barn, er regulert særskilt i FNs protokoll om å hindre, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn av 15. november 2000 (Palermoprotokollen) til FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet

Norge undertegnet 16. mai 2005 Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, men denne er foreløpig ikke ratifisert av Norge.

Barn er særskilt 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 ska-

delig utnytting). BK har også en tilleggsprotokoll om salg av barn, barnepornografi og barneprostitusjon.

KDK pålegger i artikkel 6 staten å iverksette alle tjenelige tiltak for å stoppe handel med kvinner og utnyttelse av kvinneprostitusjon. Artikkel 11 første ledd bokstav c beskytter eksplisitt kvinners rett til fritt valg av yrke.

### **Norsk lovgivning**

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. KDK artiklene 6 og 11 gjelder som norsk lov som følge av lovendring i likestillingsloven som trådte i kraft den 1. januar 2006. Straffeloven § 224 nedfeller individuelt straffansvar for den som er ansvarlig for eller medvirker til menneskehandel.

Grunnloven har ingen regulering av vernet mot slaveri eller tvangsarbeid.

## **3.1 FNs menneskerettighetskomité's anbefalinger til Norge**

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter fastsetter at konvensjonspartene regelmessig skal rapportere til FNs menneskerettighetskomité om tiltak for å oppfylle sine konvensjonsforpliktelser. Norges femte rapport ble eksaminert 14. mars 2006, da representanter fra norske myndigheter møtte for komiteen i New York.<sup>14</sup> Representanter fra frivillige organisasjoner deltok ved å utarbeide en skyggerapport, som ble sendt til komiteen.

Selv om komiteen merket seg de positive tiltak som er innført, var den fortsatt bekymret over den økende handelen med mennesker, særlig kvinner, som finner sted i Norge. Komiteen anbefalte derfor norske myndigheter å sette inn ytterligere tiltak for å forebygge og bekjempe slik praksis samt for å beskytte ofre og vitner mest mulig, blant annet ved å innvilge oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

<sup>14</sup> Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/\\$FILE/G0641421.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/$FILE/G0641421.pdf)



### 3.2 Nye tiltak mot menneskehandel

I regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006–2009) *Stopp menneskehandelen* la regjeringen frem nye tiltak mot menneskehandel.

I pressemelding 12. desember 2006 sier justisminister Knut Storberget:

*– Kjennetegnet for den norske innsatsen skal være et politi som prioriterer forebygging og etterforskning av denne type saker. Vi skal ha et støtteapparat som tar ofrene på alvor, og et internasjonalt engasjement som bidrar til å styrke det internasjonale rammeverket og gir ofrene mulighet for et verdig liv i frihet.*

Utvidet refleksjonsperiode, utvidelse av bistandsadvokatordning og styrket innsats for å bekjempe tvangsarbeid og illegal handel med organer er blant de nye tiltakene som skisseres i planen.<sup>15</sup>

Regjeringen skal blant annet prioritere tiltak for å gjøre kvinner i prostitusjon selvhjulpne gjennom overgang til annen aktivitet, arbeid eller utdanning, og initiativ til egenorganisering og interessearbeid for å styrke disse kvinnes sosiale rettigheter og medborgerskap. Manglende kunnskap om sosiale tiltak kan hindre kvinnene i å finne frem til hjelpetiltak som kan bidra til bedre levekår og en vei ut av prostitusjonen. Regjeringen skal også arbeide for å styrke tilbudet om helsehjelp og sosiale tiltak for ofre for menneskehandel.

Ett av tiltakene i handlingsplanen er at utlendinger som antas å være offer for menneskehandel, skal kunne innvilges seks måneders arbeidstillatelse i Norge. AID ga den 12. desember 2006 instruks AI-10/06 til Utlendingsdirektoratet om å innvilge midlertidig arbeidstillatelse av seks måneders varighet til antatte ofre for menneskehandel. Instruksens medfører at ofre for menneskehandel kan få en såkalt refleksjonsperiode, der de også får muligheten til å arbeide legalt i landet i perioden. Ny midlertidig arbeidstillatelse av ett års varighet kan innvilges der det innledes politietterforskning eller straffesak mot bakmennene for menneskehandelen.

<sup>15</sup> Handlingsplanen er tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/prm/2006/0124/ddd/pdfv/301476-stopp\\_menneskehandelen.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/prm/2006/0124/ddd/pdfv/301476-stopp_menneskehandelen.pdf)

Formålet er å legge til rette for at vedkommende kan bryte ut av menneskehandelssituasjonen, og at bakmenn kan straffeforfølges. Hvis etterforskning eller straffesak igangsettes, kan det innvilges ny midlertidig arbeidstillatelse av ett års varighet. Dette innebærer en utvidelse av tidligere ordning med såkalt refleksjonsperiode.

FNs menneskerettighetskomité uttrykte bekymring over økende menneskehandel og anmodet om at ofre for menneskehandel og vitner beskyttes mest mulig effektivt, blant annet ved at det innvilges oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Ettersom ordningen ble innført etter denne uttalelsen, antar AID at ordningen et stykke på vei imøtekommer komiteens anbefalinger.

### 3.3 Høyesterettsavgjørelser

#### Høyesterettskjennelse om straffutmåling ved menneskehandel

Høyesterett avsa den 7. februar 2006 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmål om to menn kunne straffes for grov menneskehandel til prostitusjonsformål, som ledd i organisert kriminalitet.<sup>16</sup>

Lagmannsretten hadde kommet frem til at de tiltalte med misbruk av en sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnyttet de fornærmede til prostitusjon og dermed begikk brudd på straffeloven § 224. De domfelte hevdet at lagmannsrettens lovanvendelse var uriktig med hensyn til at kvinnene hadde samtykket, og med hensyn til begrepet «misbruk av sårbar situasjon», jf. straffeloven § 224.

Høyesterett uttalte at bakgrunnen for vedtakelsen av straffeloven § 224 var Norges tilslutning til Palermo-protokollen. Siden straffeloven § 224 ikke sa noe om hvilken betydning det skal ha at vedkommende har samtykket, måtte man se hen til Palermo-protokollen artikkel 3 bokstav b, som har en bestemmelse om dette. Retten viste i denne sammenheng til forarbeidene til lovbestemmelsen, hvor det fremgikk at hensikten var å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser etter konvensjonen og protokollen, uten begrensninger, men med visse utvidelser.

---

<sup>16</sup> HR-2006-00222-A

Retten kunne for øvrig ikke se at de protokollerte deler av lagmannens rettsbelæring som omhandlet den generelle forståelsen av § 224, ga uttrykk for en uriktig rettsoppfatning.

Videre uttalte retten at menneskehandel synes å være et stort og voksende problem, noe som blant annet kunne følge av markerte økonomiske og sosiale forskjeller mellom til dels nærliggende land, samtidig som personers bevegelsesfrihet mellom forskjellige land har økt. Retten mente at lovgivningen på området og dens konvensjonsrettslige bakgrunn er uttrykk for at det anses som en viktig samfunnsoppgave å bekjempe slik virksomhet.

Etter en samlet vurdering ble de to tiltalte idømt fengsel i henholdsvis fem og tre år, overensstemmende med lagmannsrettens utmåling.

#### **4. VERNET MOT VILKÅRLIG FRIHETSBERØVELSE**

Alle mennesker har rett til frihet og personlig sikkerhet. Forbudet mot frihetsberøvelse er nedfelt i EMK artikkel 5 og SP artikkel 9. Dette er imidlertid ikke et absolutt forbud, men et forbud mot vilkårlig frihetsberøvelse. Bestemmelsene gir den som er frihetsberøvet, rettssikkerhetsgarantier, herunder må det defineres i lov hvilke grunner som kan medføre frihetsberøvelse, det må foreligge rett til domstolsprøvelse av frihetsberøvelsen og frihetsberøvelsen må opphøre dersom vilkårene for berøvelse ikke lenger foreligger.

Barn er særlig beskyttet gjennom 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 kan ikke idømmes personer under 18 år.

#### **FN-konvensjon om ufrivillige forsvinninger**

Den 20. desember 2006 vedtok FNs generalforsamling en ny konvensjon om beskyttelse mot ufrivillige forsvinninger. Offisiell engelsk versjon foreligger ikke, men den vil bli publisert elektronisk på <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r61.htm>.

Tidspunkt for eventuell norsk tilslutning til konvensjonen er foreløpig ikke klarlagt.

## Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Videre regulerer straffeprosessloven kapittel 14, jf. kapittel 13a, adgangen til å pågripe og fengsle personer som med skjellig grunn mistenkes for en straffbar handling som etter loven kan medføre fengselsstraff på mer enn seks måneder. Også helselovgivningen gir under enkelte omstendigheter offentlige myndigheter adgang til frihetsberøvelse. For eksempel gir denne type lovgivning mulighet for tvangsplassering på institusjon i behandlingssøyemed. Videre gir utlendingsloven mulighet for å fengsle utlendinger som nekter å oppgi identitet eller mistenkes for å oppgi falsk identitet.

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

### 4.1 Høyesterettsavgjørelser

#### Høyesterettskjennelse om varetektsfengsling og EMK artikkel 5 nr. 3

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa den 8. februar 2006 kjennelse i en sak som gjaldt varetektsfengsling og lagmannsrettens manglende forholdsmessighetsvurdering etter straffeprosessloven § 170a og EMK artikkel 5 nr. 3.<sup>17</sup>

Kjæremålsutvalget mente at lagmannsretten burde ha vurdert hvorvidt det var grunn til å regne med at påtalemyndigheten ville begjære fortsatt varetektsfengsling frem til hovedforhandling. I så tilfelle skulle forholdsmessigheten av fengslingen, jf. straffeprosessloven § 170a og EMK artikkel 5 nr. 3, vært vurdert i forhold til antatt berammelsesdato for hovedforhandling.

Kjæremålsutvalget anså den manglende vurderingen som en saksbehandlingsfeil, og kjennelsen ble opphevet.

---

<sup>17</sup> HR-2006-00233-U

### Høyesterettsdom om saksbehandlingstid ved sikring og EMK artikkel 5. nr. 4

Høyesterett avsa den 11. mai 2006 dom i en sak som gjaldt spørsmålet om saksbehandlingstiden ved krav om innstilling av idømt sikring og påtalemyndighetens krav om konvertering av sikring til forvaring var i strid med EMK artikkel 5 nr. 4.<sup>18</sup>

Spørsmålet i saken var om en saksbehandlingstid på to år og ni måneder fra domfeltes begjæring om at sikringen skulle innstilles ble satt frem, til dom ble avsagt av Høyesterett, var i strid med EMK artikkel 5 nr. 4. Retten påpekte at bestemmelsen fikk anvendelse både i saker om sikring og forvaring.

Det ble bemerket at kravet til fremdrift var mindre strengt etter EMK artikkel 5 nr. 4 enn etter artikkel 5 nr. 3, men betydelig strengere enn kravet på å få avgjort en straffesiktelsette etter EMK artikkel 6 nr. 1. På bakgrunn av saken E mot Norge i EMD («Arne-saken» – EMD-1985-11701) og Justisdepartementets rundskriv av 16. januar 1991 om denne dommen der det nevnes at 8 uker var for lang tid i den konkrete saken, kom retten til at den samlede tidsbruken representerte en klar krenkelse av EMK artikkel 5 nr. 4.

Domfelte hadde i perioden dels sonet en ordinær straffedom, dels sittet varetektsfengslet og dels vært på frifot. Dette ble ikke tillagt betydning da kravet om opphør av sikringen/konvertering til forvaring fortsatt ikke var behandlet av noen domstol.

Da det ble konstatert konvensjonsbrudd, ble domfelte på bakgrunn av straffeprosessloven § 447 annet ledd, jf. EMK artikkel 13 og menneskerettsloven § 2, tilkjent oppreisning.

### Høyesterettskjennelse om varetektsfengsling og EMK artikkel 5 nr. 3

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa den 12. desember 2006 kjennelse i en sak som gjaldt varetektsfengsling etter straffeprosessloven § 172, det vil si varetektsfengsling uten at grunnvilkårene i straffeprosessloven § 171 foreligger.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> HR-2006-00803-A

<sup>19</sup> HR-2006-02085-U

Det ble fra påtalemyndighetens side anført som saksbehandlingsfeil at lagmannsretten hadde avslått fortsatt varetekt-fengsling av siktede, jf. straffeprosessloven § 172, uten å ha foretatt en slik bred og sammensatt vurdering som praksis rundt bestemmelsen gir anvisning om.

Lagmannsretten hadde uttalt om den konkrete helhetsvurderingen etter straffeprosessloven § 172 at den måtte tolkes i sammenheng med bestemmelsen i EMK artikkel 5 nr. 3 og på den bakgrunn anvendes med stor varsomhet. Retten kom til at artikkel 5 nr. 3 i dette tilfellet ikke var til hinder for fengsling etter straffeprosessloven § 172.

Kjæremålsutvalget kom til at det ikke forelå noen saksbehandlingsfeil, idet lagmannsrettens egen begrunnelse var ganske omfattende. Lagmannsretten måtte ved den generelle henvisningen til tingrettens kjennelse anses å ha sluttet seg til de momentene som der var fremhevet, i den utstrekning lagmannsretten ikke selv hadde foretatt en selvstendig drøftelse.

## **5. RETTEN TIL RETTFERDIG RETTERGANG**

For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller for å få avgjort en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til tilgang til en rettferdig rettergang ved offentlige domstoler. Retten til en rettferdig rettergang inneholder flere rettssikkerhetsgarantier, blant annet retten til å få sin sak behandlet innen rimelig tid av en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov. Videre skal rettergangen som et utgangspunkt være offentlig, men enkelte godtatte hensyn kan likevel innskrenke pressens og allmennhetens rett til å følge rettsprosessen. I straffesaker må en rekke minimumsgarantier innfris. Disse inkluderer blant annet retten til å bli ansett som uskyldig inntil det motsatte er bevist, retten til å bli informert raskt om anklagenes innhold, retten til å forberede sitt forsvaret og forsvare seg gjennom advokat eller ved egen hjelp, retten til å forhøre vitner som motbevis og selv føre egne vitner samt retten til å få gratis bistand av tolk.

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

## Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Både straffeprosessloven og tvistemålsloven har omfattende regulering av saksgangen for norske domstoler.

Grunnloven § 96 uttaler at «Ingen skal ... straffes uten etter Dom». Dette innebærer at straffesaker må avgjøres på bakgrunn av en rettferdig rettssak. Grunnloven har ingen tilsvarende bestemmelse for behandlingen av sivile saker.

### 5.1 Lov om rettergangsmåten for tvistemål

Ny lov om rettergangsmåten for tvistemål ble vedtatt 17. juni 2005 på bakgrunn av Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile saker.<sup>20</sup> Den nye loven skal erstatte tvistemålsloven fra 1915. Loven er ennå ikke trådt i kraft.

Hovedformålet med den nye tvistemålsloven er å gi en mer effektiv sivil rettspleie. Loven legger opp til at saker skal få en kortere hovedforhandling enn den som er i dag. I prosessen skal et proporsjonalitetsprinsipp legges til grunn, slik at saksbehandlingsens omfang står i forhold til sakens betydning.

Den nye loven gir blant annet adgang til å begjære gjenåpning av sivile saker dersom det i klagesak mot Norge i samme saksforhold er fastslått at saksbehandlingen har krenket en konvensjon som etter menneskerettsloven er norsk rett. I § 31-4 bokstav b heter det således at gjenåpning kan begjæres «hvis en bindende avgjørelse av en internasjonal domstol eller en uttalelse fra FNs menneskerettskomité i samme saksforhold tilsier at avgjørelsen var basert på uriktig anvendelse av folkeretten».

### 5.2 Endringer i lov om fri rettshjelp

Stortinget endret rettshjelpsloven ved vedtak 15. april 2005, og loven trådte i kraft 1. januar 2006.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Lov om mekling og rettergang i sivile saker av 17. juni 2005 nr. 90

<sup>21</sup> Lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp m.m., av 15. april 2005 nr. 17

Loven ble endret på bakgrunn av blant annet St.meld. nr. 25 (1999–2000) og Ot.prp. nr. 91 (2003–2004). Fri rettshjelp er en sosial støtteordning som skal sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta sitt rettshjelpsbehov. Ordningen er avgrenset til å gjelde saker av stor personlig og velferdsmessig betydning. De internasjonale menneskerettighetskonvensjonene inneholder ingen uttrykkelig plikt til statene til å yte fri rettshjelp i sivile saker. EMK artikkel 6 nr. 1 og EMK artikkel 13 kan imidlertid etter omstendighetene tolkes slik at de innebærer et krav om at fri rettshjelp må gis for å sikre at en borger får prøvet sine rettigheter overfor en nasjonal domstol.<sup>22</sup>

Forholdet til Norges menneskerettslige forpliktelser ble vurdert i forbindelse med endringene.<sup>23</sup> Et viktig hensyn som skal ligge til grunn for loven, er at de nye vilkårene for fri rettshjelp ikke skal begrense adgangen til domstolsprøving på en slik måte at det kan oppstå strid med EMDs praksis på dette området.

### 5.3 Forslag om endringer i straffeprosessloven

I Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) Om lov om endringer i straffeprosesslova m.m. (sakshandsaminga i Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker m.m.)<sup>24</sup> foreslår Justisdepartementet å utvide kommisjonens adgang til å nekte domfeltes og forsvarers innsyn i opplysninger.

Forslaget går ut på at kommisjonen kan nekte innsyn i opplysninger når dette er strengt nødvendig for å unngå fare for en alvorlig forbrytelse mot liv, helse eller fridom. Før kommisjonen gjør et slikt vedtak, skal den innhente uttalelse om trusselen fra politiet.

Som bakgrunn for forslaget viste departementet i høringsbrevet til at det er mye som tyder på at lovbrytere i større grad enn før er voldelige mot dem som har opplysninger i straffesaker.

<sup>22</sup> *Airey mot Irland*, dom av 9. oktober 1979, A32.

<sup>23</sup> St.meld. nr. 25 (1999–2000) *Om fri rettshjelp*, kapittel 10. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/19992000/025/PDFA/STM199920000025000DDDDPDFA.pdf>

<sup>24</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/054/PDFS/OTP200520060054000DDDDPDFS.pdf>



Under pkt. 4.3 fremgår at

*Departementet legg stor vekt på dei omsyna som tilseier at den domfelte skal ha innsyn i alle dei opplysningane som kommisjonen får. Dette må framleis vere den dominerande hovudregelen. Samstundes ser departementet at det – heilt unnataksvis – kan oppstå behov for å ikkje å formidle ei opplysning til den domfelte eller forsvararen av omsyn til den som har kome med opplysninga eller andre som ho rører ved. Som ei førebels løysing, fram til vi har ei meir samla vurdering av innsynsspørsmåla, går departementet difor inn for å lovfeste ein snever unnataksregel om dette.*

Forholdet til retten til rettferdig rettergang i EMK artikkel 6 og SP artikkel 14 er ikke vurdert i proposisjonen. Det er i norsk rett lagt til grunn at EMK artikkel 6 om retten til rettferdig rettergang ikke får anvendelse i saker om gjenopptakelse. Dette fremgår av Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) i kapittel 3 under pkt. 3.6.3.2, hvor det uttales: «Etter Justisdepartementets syn trekker dagens rettskildebilde i retning av at EMK artikkel 6 ikke får anvendelse ved behandlingen av spørsmålet om gjenopptakelse.»

#### **5.4 Høring – hurtigere behandling av straffesaker**

Justisdepartementet sendte 28. september 2006 ut høringsnotat om tiltak for hurtigere behandling av straffesaker.<sup>25</sup>

I redegjørelsen om bakgrunnen for høringsnotatet uttales at det følger av EMK artikkel 6 nr. 1 at den som har en straffesiktelse mot seg, har rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid. Blant annet på denne bakgrunn behandler høringsnotatet en rekke tiltak og mulige lovendringer som kan bidra til å redusere behandlingstiden for straffesaker.

Punkt 7 handler om lagmannsrettens adgang til å nekte ankebehandling av straffesaker. Arbeidsgruppen foreslår å endre reglene for hvilke anker som automatisk skal fremmes til ankebehandling, ved at dagens krav til strafferamme (fengsel i mer enn seks år) suppleres med et vilkår om at påstått eller

<sup>25</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2006/Horing-hurtigere-behandling-av-straffesaker/Horingsnotat.html?id=451596>

idømt fengselsstraff må overstige fengsel i fire år. Arbeidsgruppen går samtidig inn for å videreføre den automatiske ankeadgangen i saker hvor det er påstått eller gitt sikringsbe-myndigelse – enten alene eller sammen med fengselsstraff. I saker som det etter forslaget ikke lenger vil gjelde en auto-matisk ankerett for, vil en anke kunne nektes fremmet hvis retten finner det klart at den ikke vil føre frem etter ankefor-handling.

Departementet vurderer om utvidelsen av silingsadgangen i tråd med de endringer som arbeidsgruppen har foreslått, er forenlig med EMK syvende protokoll om at enhver som er kjent skyldig av en domstol i en straffbar handling, skal ha rett til å få skyldspørsmålet eller straffespørsmålet overprøvd av en høyere domstol. BK artikkel 40 nr. 2 bokstav b (v) og SP artikkel 14 nr. 5 gir begge krav på overprøving av både skyldspørsmålet og reaksjonsfastsettelsen, og departementet understreker at endringer også må være i tråd med disse be-stemmelser.

Departementet understreker at Høyesteretts kjæremålsutvalg i en rekke saker har lagt til grunn at reglene om siling av an-kesaker for lagmannsretten ikke strider mot EMKs eller SPs regler om rett til overprøving av straffedommer. Konklusjo-nen underbygges av praksis fra den europeiske menneske-rettsdomstolen som tyder på at den nasjonale lovgiveren står relativt fritt med hensyn til hvilke silingskriterier som velges.

Departementet legger til grunn at heller ikke den innstram-ning av retten til ankebehandling som er foreslått av arbeids-gruppen, vil være i strid med Norges forpliktelser etter EMK syvende protokoll eller SP.

Høringsfristen var 5. januar 2007.

## 5.5 Høring – Forslag til endringer i straffeprosessloven (begrenset dokumentinnsyn og skjernet identitet)

Justisdepartementet sendte 15. november 2006 ut hørings-brev på bakgrunn av forslag fra riksadvokaten om enkelte endringer av regelverket om informasjonsbeskyttelse og do-kumentinnsyn i straffeprosessen.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2006/Horing-Forslag-til-endringer-i-straffeprosessloven-mv-begrenset-dokumentinnsyn-og-skjernet-identitet/1.html?id=437052>

Hovedtrekkene i forslagene er at straffeprosessloven § 242 a endres slik at den slår fast at bestemmelsen også kan anvendes for å unnta fra dokumentinnsyn opplysninger påberopt som grunnlag for ekstraordinære politimetoder («inngangsinformasjonen»). Straffeprosessloven § 242 a får en tilføyelse om at det kan nektes innsyn i dokumenter opprettet i tilknytning til en begjæring etter § 242 a om adgang til å nekte innsyn i opplysninger (informanters liv og helse mv.). Straffeprosessloven § 52 endres i to relasjoner; bestemmelsen skal gi uttrykk for at den siktede heller ikke skal gjøres kjent med innholdet av en kjennelse der påtalemyndigheten får avslått sin begjæring etter samme lov §§ 242 a eller § 292 a, selv om forfølgningen ikke innstilles, og den siktede skal ikke opplyses om at retten har besluttet nektelse av dokumentinnsyn eller bevisførsel.

Høringsbrevet gjengir også en utredning hvor det fremsettes forslag om skjerming av identiteten til polititjenestemenn som i planlagte aksjoner har skutt og drept eller skadet personen som skulle stanses eller pågripes.

Utredningens hovedkonklusjoner i forhold til de internasjonale forpliktelsene som er gjengitt i høringsbrevet, er at undersøkelsesplikten som er forankret i EMK artikkel 2, ikke er til hinder for at tjenestemennenes identitet skjermes. En skjerming av tjenestemennenes identitet vil langt på vei hindre fornærmede i å reise privat straffesak mot tjenestemennene, men dette er en rettighet som ikke omfattes av EMK artikkel 6 (1). Retten til å søke erstatning omfattes av EMK artikkel 6 (1), men en skjerming av tjenestemennenes identitet må antas å ikke være konvensjonsstridig så lenge adgangen til privat saksanlegg mot politidistriktet med påstand om erstatning som arbeidsgiver, fremdeles står åpen.

Skjerming av identiteten til tjenestemennene kan begrense adgangen til å tiltale den pågrepne gjerningspersonen for vold og trusler mot tjenestemennene, idet dette vil forutsette anonym vitneforklaring fra de sentrale vitner, noe som ifølge Justisdepartementet trolig ville ha vært i strid med kravet til rettferdig rettergang og kontradiksjon som følger av EMK artikkel 6 (1) og (3) d.

Høringsfristen var 19. februar 2007.

## 5.6 NOU 2006: 10 Fornærmede i straffeprosessen

Ved kongelig resolusjon 2. juli 2004 ble det oppnevnt et utvalg for å utrede styrking av fornærmedes straffeprosessuelle stilling. Utvalget la den 8. mai 2006 frem sin utredning, NOU 2006: 10 *Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter*, der utvalget kommer med forslag om en rekke lov- og forskriftsendringer for å styrke fornærmedes straffeprosessuelle stilling.<sup>27</sup>

Mandatet til utvalget understreket at utvalget skulle påse at lovforslaget lå innenfor rammen av Norges folkerettslige forpliktelser. En grundig gjennomgang av relevante internasjonale kilder gis i kapittel 5 i utredningen.

Utvalget fremhever at det i sitt arbeid har merket seg kravene til en effektiv straffeforfølgning som EMD har innfortolket i EMK artikkel 2 om retten til liv, artikkel 3 om forbud mot tortur og artikkel 8 om rett til privatliv. Straffefølgningen skal sikre et reelt vern av disse materielle rettighetene. Utvalget viser til at de mener å kunne se en utvikling i EMDs praksis i retning av økt oppmerksomhet omkring ofrenes posisjon i prosessen, noe utvalget har søkt å ta høyde for i sitt forslag.

I SMRs høringsuttalelse<sup>28</sup> til innstillingen uttrykkes anerkjennelse til utvalgets behandling av Norges menneskerettslige forpliktelser – både når det gjelder fornærmedes straffeprosessuelle stilling og siktedes straffeprosessuelle rettigheter.

## 5.7 Forslag til lovendringer om retten til tolk

I mars 2005 ble rapporten «Retten til tolk» offentliggjort. Rapporten ble utarbeidet av en arbeidsgruppe til Justis- og politidepartementet og inneholdt utkast til lov- og forskriftsendringer.<sup>29</sup> Arbeidsgruppen har blant annet sett på hvordan minoritetspråkliges rettssikkerhet kan sikres bedre i møtet med det norske rettsapparatet.

27 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20062006/010/PDFS/NOU200620060010000DDDPDFS.pdf>

28 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/fornaermedeutvalget.pdf>

29 Rapporten er tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/rap/2005/0005/ddd/pdfv/240757-rett\\_til\\_tolk.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/rap/2005/0005/ddd/pdfv/240757-rett_til_tolk.pdf)

Justisdepartementet har i 2006 arbeidet med oppfølging av rapporten, som etter planen sendes på høring i 2007.

Kapittel 5 i rapporten gjennomgår de viktigste tiltak arbeidsgruppen mener er nødvendige for å bringe norsk regelverk i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser, særlig EMK. Bruken av tolk drøftes i forhold til forskjellige stadier i straffeprosessen, eksempelvis i møte med politiet, ved oversettelse av dokumenter, i møte med domstolene og i forkynnelsen og meddelelsen av dokumenter. Hvert av disse stadiene er vurdert bredt opp mot EMK og praksis fra EMD.

Forslaget legger opp til rettigheter og plikter som i størst mulig grad skal sikre at de minoritetsspråklige ikke stilles dårligere enn norsktalende. Arbeidsgruppen viser til at det, slik det er fastsatt etter praksis fra EMD, bare er den minoritetsspråkliges språkferdigheter som skal være tema ved vurdering av oppnevning av tolk og behovet for oversettelse av dokumenter. Ved toveiskommunikasjon foreslås det at regelen bør være at dersom den minoritetsspråklige ikke forstår og snakker norsk godt, skal han ha rett til tolk i møte med politi, påtalemyndighet og domstolene. Det legges i denne vurderingen til grunn at det skal stilles relativt høye krav til språkferdigheter før tilkalling av tolk unnlates. Sakens kompleksitet vil i denne vurderingen ha betydning, da man må vurdere hvilke ord og begreper som kan forventes å komme opp under saken. Dersom det er tvil om den minoritetsspråklige har tilstrekkelige språkkunnskaper til at kommunikasjon kan skje på forsvarlig måte, foreslås det i rapporten at tolk oppnevnes eller tilkalles.

## 5.8 Høyesterettsavgjørelser

### Høyesterettsdom om opplesing av vitneforklaring og EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav d

Høyesterett avsa den 7. februar 2006 dom i en sak om grov narkotikakriminalitet, jf. straffeloven § 162 første, jf. tredje ledd.<sup>30</sup>

Domfelte anket over saksbehandlingen på bakgrunn av at lagmannsretten under hovedforhandlingen hadde tillatt opplest politiforklaringer gitt av en tidligere medsiktet som

---

30 HR-2006-00223-A

under etterforskningen hadde tatt sitt eget liv. I forklaringene hadde avdøde også forklart seg om rollen til domfelte. Tiltalte gjorde gjeldende at det var i strid med EMK artikkel 6 nr. 1, jf. nr. 3 bokstav d, at lagmannsretten tillot forklaringene opplest.

Retten gikk først gjennom lagmannsrettens vurderinger med hensyn til om forklaringene skulle tillates ført som bevis. Høyesterett sluttet seg til lagmannsrettens vurderinger med hensyn til at politiforklaringene ikke kunne regnes for å ha vært avgjørende bevis verken for avgjørelsen av skyldspørsmålet eller ved bevisvurderingen under straffutmålingen.

Høyesterett tok utgangspunkt i at straffeprosessloven § 297 første ledd første punktum isolert sett kan gi rett til opplesning av politiforklaringer når et vitne er gått bort og muntlig avhør dermed ikke er mulig. Retten fremholdt at paragrafen må leses i sammenheng med EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav d om retten for tiltalte til å avhøre eller la avhøre vitner som blir ført mot ham.

Det ble vist til avgjørelsene i Rt. 2004 s. 1789 og Rt. 2004 s. 1979 og lagt til grunn at for å kunne basere en domfellelse bare eller i avgjørende grad på en opplest forklaring, var det en forutsetning etter EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav d at den siktede har hatt anledning til å eksaminere vitnet, det være seg under etterforskningen eller under hovedforhandlingen. Av EMDs dom 5. desember 2002 Craxi mot Italia fulgte at prinsippet også skulle gjelde for forklaringer fra vitner som er gått bort før de er blitt eksaminert av siktede. Det fikk ingen betydning i saken at tiltalte ikke på noe tidspunkt hadde fått anledning til å avhøre vitnet, da avdødes forklaringer ikke ble ansett for å være avgjørende bevis i saken.

Retten kom på denne bakgrunn til at det ikke kunne anses å stride mot EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav d at forklaringene ble tillatt opplest.

Anførsler om at en annen tiltalt kjente til avdødes forklaringer og forklarte seg i tråd med disse, slik at hans forklaringer ikke stod på egne ben, ble ikke bevist, og kunne dermed ikke føre frem som brudd på EMK artikkel 6. Heller ikke anførsler om at avdøde ikke hadde underskrevet to av seks forklaringer, eller at han var deprimert og i en vanskelig personlig situasjon da han avga sine forklaringer, og at disse likevel ble tillatt lest opp, ble ansett som krenkelse av EMK artikkel 6.

Retten konkluderte med at det verken etter en isolert vurdering i forhold til EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav d eller etter en samlet vurdering etter EMK artikkel 6 nr. 1 var grunnlag for å konstatere krenkelse.

#### Høyesterettskjennelse om saksbehandlingstid ved anke i straffesak og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa den 7. april 2006 kjennelse i en sak som gjaldt lagmannsrettens beslutning om nektelse av å fremme en anke etter straffeprosessloven § 321 andre ledd første punktum.<sup>31</sup>

Domfeltes anke over tingrettens dom hadde blitt liggende ubehandlet hos politiet i ett år og fem måneder. Isolert sett kunne dette representere et brudd på kravet om rettergang innen rimelig tid i EMK artikkel 6 nr. 1. Retten fant det ikke nødvendig å gå videre inn på dette spørsmålet da andre saksbehandlingsfeil uansett ble ansett for å foreligge.

Lagmannsrettens beslutning om å nekte anken fremmet ble opphevet.

#### Høyesterettskjennelse om kontradiksjon i ankesak og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesterett avsa den 20. april 2006 kjennelse i en sak som gjaldt kjæremål over lagmannsrettens kjennelse om å oppheve en ankesak for så vidt gjaldt anken med hensyn til bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet.<sup>32</sup>

Spørsmålet var om prinsippet om kontradiksjon var tilside-satt da lagmannsretten avsa kjennelse om å oppheve en del av ankesaken uten å ha gitt domfelte anledning til å imøtegå opplysninger som hans tidligere forsvarer skriftlig hadde gitt retten.

Plikten etter straffeprosessloven § 324 andre ledd om å gi den annen part underretning om uttalelse i en ankesak, måtte suppleres med de krav om kontradiksjon som følger av EMK artikkel 6 nr. 1 og SP artikkel 14 nr. 1. Retten fant at opplysningene var av en slik karakter at domfelte burde vært gitt anledning til å imøtegå dem. Da lagmannsretten traff av-

---

31 HR-2006-00607-U

32 HR-2006-00663-U

gjørelse uten at dette var gjort, forelå det brudd på det alminnelige kontradiksjonsprinsippet og overtredelse av EMK artikkel 6 nr. 1.

Lagmannsrettens kjennelse ble opphevet.

#### Høyesterettskjennelse om bevistema i helerisak og EMK artikkel 6. nr. 2

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa den 24. april 2006 kjennelse i en sak som gjaldt tolkingen av straffeloven § 317, som omhandler heleri, og særlig spørsmålet om det gjelder noe krav om at det lovbruddet utbyttet stammer fra, må konkretiseres.<sup>33</sup>

Retten kom til den konklusjon at det ikke etter straffeloven § 317 kan stilles noe krav om at den straffbare handlingen som utbyttet stammer fra, må konkretiseres. Lagmannsretten formulerte i sin rettsbelæring bevistemaet som et spørsmål om det kunne utelukkes at de midler som det i den konkrete saken var tale om, stammet fra lovlige kilder.

Høyesterett mente at en slik angrepsmåte ikke innebar at det ble lagt til grunn en omvendt bevisbyrde i strid med uskyldspresumpsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. I lagmannsrettens rettsbelæring gikk det frem at påtalemyndigheten måtte bevise utover enhver rimelig tvil at utbyttet ikke kunne stamme fra lovlige kilder, og at beviskravet var strengt. Dersom den tiltalte ikke kunne fremskaffe bevis som underbygget at utbyttet stammet fra lovlige kilder, måtte dette være et bevismoment i den samlede vurderingen.

Etter rettens syn var det heller ikke snakk om en uspesifisert anklage i strid med EMK artikkel 6 nr. 1, jf. 6 nr. 3.

Retten kom til at rettsbelæringen ikke ga uttrykk for en uriktig oppfatning, og forkastet anken.

#### Høyesterettskjennelse om særskilt anke over avgjørelse av borgerlige rettskrav og EMK artikkel 6 nr. 2

Høyesterett avsa den 12. mai 2006 kjennelse i en sak som gjaldt særskilt anke over avgjørelse av et borgerlig rettskrav i straffesak.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> HR-2006-00684-A

<sup>34</sup> HR-2006-00811-U



Retten påpekte at særskilt anke over avgjørelse av et borgerlig rettskrav i en straffesak skulle fremsettes og behandles etter reglene i tvistemålsloven, jf. straffeprosessloven § 435. Anken var begrunnet med at lagmannsrettens begrunnelse for å tilkjenne oppreisning i en frifinnende straffesak var en krenkelse av uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. Denne begrunnelsen medførte at anken gjaldt feil ved lagmannsrettens saksbehandling. Dette var imidlertid ikke en saksbehandlingsfeil som etter rettspraksis kan gi grunnlag for anke etter straffeprosessloven, jf. Rt. 2004 s. 1178.

Kjæremålsutvalget avviste anken over idømmelse av oppreisning.

### Høyesterettsdom om tilleggsskatt og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesterett avsa den 18. mai 2006 dom i en sak som gjaldt gyldigheten av et vedtak om ileggelse av 30 prosent tilleggsskatt. Spørsmålet i saken var om tilleggsskatt helt skulle unnlates, jf. ligningsloven § 10-3, eller subsidiært reduseres til 15 prosent, jf. ligningsloven § 10-4 nr. 1 tredje punktum.<sup>35</sup>

Partene var enige om at de generelle vilkårene for å ilegge tilleggsskatt i ligningsloven § 10-2 nr. 1 var oppfylt. Den ankende part hevdet at unntaksregelen i ligningsloven § 10-3 a, om når tilleggsskatt likevel ikke skulle ilegges, måtte komme til anvendelse. Avgjørende var om den feilen som var begått, måtte anses som åpenbar, noe retten besvarte positivt. Retten gikk så inn på om det måtte innfortolkes et tilleggskrav om at det på bakgrunn av skatteyers oppgave også måtte fremstå som åpenbart hva feilen konkret bestod i.

Etter drøftelser av hva som lå i begrepet «åpenbare» i ligningsloven § 10-3, ble retten stående ved at det ikke kunne innfortolkes noe tilleggskrav om at det måtte være klart hva en eventuell feil konkret bestod i. Betydelig vekt i så henseende ble lagt på det forhold at tilleggsskatt i relasjon til EMK var å anse som straff, jf. Rt. 2002 s. 509, jf. EMK artikkel 6 nr. 1. Det var etter rettens mening best i samsvar med Norges forpliktelser etter konvensjonen at det i ligningsloven § 10-3 ikke i tillegg til kravet om at feilen måtte fremstå som åpenbar, kunne innfortolkes noe tilleggsvilkår om at det også måtte være klart hva feilen bestod i, da dette ikke hadde noen forankring i ordlyden.

---

35 HR-2006-00835-A

Retten trakk frem at ileggelse av tilleggsskatt kan være en betydelig økonomisk reaksjon, og at et sentralt trekk ved konvensjonens straffebegrep er kravet om forholdsmessighet mellom handling og reaksjon.

Vedtaket om ileggelse av tilleggsskatt på 30 prosent ble opphevet, og anken førte frem.

#### Høyesterettskjennelse om krav til forsvarlig saksbehandling i straffesak og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesterett avsa den 29. juni 2006 en kjennelse i en sak hvor spørsmålet var om det var å anse som en saksbehandlingsfeil at en tiltalt satt i politiarrest under hovedforhandlingen i en straffesak mot ham.<sup>36</sup>

Lagmannsretten avsa kjennelse der tingrettens dom med hovedforhandling ble opphevet.

Under oppholdet i politiarresten ble tiltalte inispisert hver halve time i henhold til politiinstruksen § 9-4, jf. § 9-8, noe forsvareren mente hadde berøvet tiltalte hans søvn og dermed gjort ham uopplagt og ikke tilstrekkelig mentalt til stede og i stand til å ivareta sine interesser, slik at saken burde utsettes. Dette ble hevdet å stride både mot det alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling og mot retten til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1. Tingretten etterkom ikke begjæringen om å utsette hovedforhandlingen.

Etter en helhetsvurdering av om rettergangen totalt sett fremsto som forsvarlig og rettferdig, kom Høyesterett til at de alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling ikke var satt til side, og opphevet lagmannsrettens kjennelse. Høyesterett påpekte at vurderingene etter EMK artikkel 6 nr. 1 i hovedsak måtte være tilsvarende som i tradisjonell norsk intern rett. Terskelen for forsvarlig saksbehandling etter EMK artikkel 6 ble ikke ansett for å ligge høyere i forhold til foreliggende saksforhold.

Lagmannsrettens kjennelse om å oppheve tingrettens dom ble etter dette opphevet.

---

36 HR-2006-01155-A

### Høyesterettskjennelse om saksbehandlingsfeil i sak om forlenget varetektfengsling og EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav c

Høyesterett avsa den 3. juli 2006 en kjennelse i en sak der spørsmålet var om siktede hadde fått tilstrekkelig anledning til å uttale seg før lagmannsretten traff avgjørelse om forlenget av fengslingsfristen.<sup>37</sup>

Forsvareren anførte at det forelå brudd på kontradiksjonsprinsippet fordi han ikke var gitt anledning til å komme med merknader til kjæremålet før lagmannsretten avsa kjennelse, og at dette var i strid med EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav c.

Retten uttalte at hensynet til kontradiksjon tilsa at lagmannsretten skulle forvisset seg om at forsvarer hadde praktisk mulighet til komme med kommentarer til kjæremålet. Da dette ikke var blitt gjort, forelå det en saksbehandlingsfeil som førte til opphevelse av lagmannsrettens kjennelse, jf. straffeprosessloven § 385 annet ledd, jf. § 343 første ledd.

### Høyesterettskjennelse om saksbehandlingsfeil i sak om anke over borgerlig rettskrav og EMK artikkel 6. nr. 2

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa den 12. juli 2006 kjennelse i en sak om begjæring om omgjøring av en avvisningskjennelse.<sup>38</sup>

Utvalget bemerket at en avvisningskjennelse ikke var en prosessledende avgjørelse som kunne omgjøres, og gjentok sitt utsagn fra sin tidligere kjennelse om at den tidligere anførselen om brudd på uskyldspresumsjonen etter EMK artikkel 6 nr. 2 ikke var en saksbehandlingsfeil som ga grunnlag for anke etter straffeprosessloven.

### Høyesterettskjennelse om saksbehandling i ankesak og EMK artikkel 6 nr. 3

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa den 27. juli 2006 kjennelse i et kjæremål over lagmannsrettens nektelse av å fremme en anke.<sup>39</sup>

---

37 HR-2006-01184-U

38 HR-2006-01267-U

39 HR-2006-01358-U

Da lagmannsretten i sin behandling av anken unnlot å se video fra åstedet for hendelsen og likevel nektet anken fremmet, mente forsvarer at dette måtte karakteriseres som uforvarlig saksbehandling. Forsvareren mente det var i strid med EMK artikkel 6 nr. 3 å nekte å ta hensyn til bevismateriale som ble påberopt av siktede for å bevise uskyld.

Høyesterett sluttet seg til disse synspunkter og opphevet lagmannsrettens beslutning.

### Høyesterettsavgjørelse om habilitet i ankesak og EMK artikkel 6

Høyesteretts kjæremålsutvalg avgjorde den 11. august 2006, på spørsmål fra førstelagmannen i Gulating, spørsmålet om dommernes habilitet i forhold til lagmannsrettens behandling av ankesaken i NOKAS-saken, og om saken burde overføres til en annen domstol, jf. domstoloven § 119 første ledd.<sup>40</sup>

De tiltalte krevde ankesaken overført til en annen lagmannsrett enn Gulating i medhold av domstoloven § 38, jf. EMK artikkel 6.

I forhold til spørsmålet om overføring av saken til en annen lagmannsrett påpekte kjæremålsutvalget at avgjørelse etter domstoloven § 38 ikke kunne overprøves ved kjæremål eller anke, og la til grunn at selv om saken hadde vekket stor interesse både lokalt og nasjonalt, måtte det antas at det ville skje en rettsikker behandling ved Gulating lagmannsrett, jf. kravet i EMK artikkel 6.

Kjæremålsutvalget kom til at dommerne i Gulating lagmannsrett ikke var inhabile til å behandle saken, og kjæremålet over vedtaket om ikke å overføre saken til en annen lagmannsrett, ble forkastet.

### Høyesterettskjennelse om saksbehandlingsfeil ved bruk av oversatte dokumenter og EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav e

Høyesterett avsa den 28. august 2006 kjennelse i en ankesak som gjaldt autorisasjon og godkjennelse av tolk ved fremleggelse av oversatte dokumenter for retten i en straffesak.<sup>41</sup>

40 HR-2006-01422-U

41 HR-2006-01480-A

Spørsmålet var om lagmannsretten hadde begått en saksbehandlingsfeil da oversatte dokumenter ble tillatt fremlagt, jf. straffeprosessloven § 343 første ledd.

Retten påpekte at slike oversettelser, for å tillates fremlagt i retten, etter domstolloven § 136 annet ledd skulle være bekræftet av translatør eller godkjent av en tolk som retten har oppnevnt eller godkjent. I dette tilfellet var det umulig å finne en tolk i Norge som kunne oversette, men politiet fikk materialet oversatt til svensk, av en svensk tolk. Det fremgikk ikke av rettsboken at lagmannsretten oppnevnte eller godkjente vedkommende som oversatte materialet. Det ble ansett som en saksbehandlingsfeil at beviset på tross av dette ble tillatt fremlagt. Det var ikke anført krenkelse av EMK, men retten uttalte på generelt grunnlag at forpliktelsene etter EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav e var oppfylt da tiltalte under ankeforhandlingene hadde bistand av tolk.

Anken førte ikke frem da feilen ikke ble ansett for å ha virket inn på kjennelsens innhold, jf. straffeprosessloven § 343 første ledd.

#### Høyesterettsdom om straffutmåling og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesterett avsa den 9. september 2006 dom i en sak som gjaldt anke over straffutmåling.<sup>42</sup>

Den ankende part var domfelt for grov narkotikaforbrytelse, men formildende omstendigheter i saken reiste spørsmålet om hvilken virkning disse skulle ha for straffutmålingen.

Forsvareren fremhevet den tid som var gått fra pågripelsen til domsavsigelsen i Høyesterett, nesten to år og fire måneder, og at dette burde tillegges vekt ved straffutmålingen. Han viste til EMK artikkel 5 nr. 3 og EMK artikkel 6 nr. 1 og det forhold at han hadde sittet to måneder i varetekt.

Retten tilla tidsmomentet en viss betydning ved utmålingen ved at seks måneder av fengselsstraffens lengde ble gjort betinget.

---

42 HR-2006-01548-A

### Høyesterettskjennelse om saksbehandlingstid og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa den 15. november 2006 kjennelse i sak som gjaldt spørsmål om en anke skulle avvises på grunn av mangelfull avgivelse av ankegrunnene, og som involverte spørsmål om tidsbruk og EMK artikkel 6 nr. 1.<sup>43</sup>

Den ankende part hevdet blant annet at avgjørelse om avvisning var truffet for sent, jf. tvistemålsloven § 91 og § 93 og EMK artikkel 6 nr. 1. Det hadde gått rundt fire år fra den ankende part leverte søknad om en fisketillatelse frem til endelig dom i saken falt. Retten mente at en slik samlet saksbehandlingstid ikke representerte noe brudd på EMK artikkel 6. Det ble tilføyd fra rettens side at et eventuelt konvensjonsbrudd ikke ville kunne ledet til at lagmannsrettens kjennelse ble satt til side.

Lagmannsrettens kjennelse ble stadfestet, og kjæremålet førte ikke frem.

### Høyesterettskjennelse om rettslig interesse og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesterett avsa den 22. november 2006 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmål om avvisning av kjæremål over lagmannsrettens kjennelse om fravikelse av en leilighet.<sup>44</sup> Saken reiste også spørsmål om rettslig interesse.

I kjæremålsrklæringen ble det anført at det var en saksbehandlingsfeil at det verken for tingrett eller lagmannsrett ble holdt muntlige forhandlinger. Partene ble anmodet av Høyesterett om spesielt å prosedere forholdet til EMK artikkel 6 nr. 1 i denne forbindelse.

Da de kjærende parter sa opp leieforholdet, ble kjæremålet begjært avvist av kjæremotparten, og retten måtte vurdere hvorvidt det fortsatt forelå rettslig interesse. Selv om Høyesterett selv anmodet partene om å prosedere forholdet til EMK artikkel 6 da de anså spørsmålet om muntlig behandling av utkastelsessaker for å ha stor prinsipiell interesse, ble dette ikke ansett tilstrekkelig til å begrunne rettslig interesse.

---

43 HR-2006-01930-U

44 HR-2006-01968-A

Under henvisning til Rt. 2006 s. 460 og Rt. 2006 s. 769 (omtalt nedenfor under punkt 6.2) understreket retten at en anførsel om at menneskerettskonvensjonen er krenket, ikke under noen omstendigheter automatisk fører til at krav til rettslig interesse er oppfylt.

Kjæremålet ble avvist da det ikke forelå rettslig interesse, jf. tvistemålsloven § 54.

#### Høyesterettskjennelse om gjenopptakelse og EMK artikkel 6. nr. 2

Høyesteretts kjæremålsutvalg avviste den 23. november 2006 i en kjennelse en begjæring om gjenopptakelse av en kjennelse av Høyesteretts kjæremålsutvalg om nektelse av å fremme en anke.<sup>45</sup>

I en begjæring om gjenopptakelse av en sak hvor A var fradømt retten til samvær med sine barn, gjorde han blant annet gjeldende at lagmannsretten uttalte seg om spørsmålet om seksuelle overgrep på en slik måte at uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 var krenket. EMD hadde henvist en klage fra A om påstått krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1 og artikkel 8 til realitetsbehandling.<sup>46</sup> Det ble hevdet at det derfor forelå nye kjensgjerninger som ville ført til et annet resultat, jf. tvistemålsloven § 407 nr. 6.

Retten avviste begjæringen om gjenopptakelse da den fant at det ikke forelå noen saksbehandlingsfeil, og i begrunnelsen ble det bemerket at EMD avviste den delen av klagen som gjaldt uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2.

#### Høyesterettskjennelse om habilitet i sak om varetektsfengsling og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesterett avsa 21. desember 2006 kjennelse i en sak hvor spørsmålet var om en dommer som tidligere hadde avsagt kjennelse om varetektsfengsling i tingretten, ville være inhabil etter domstolloven § 108 i en etterfølgende straffesak hvor det ble lagt ned påstand om rettighetstap etter straffeloven § 29.<sup>47</sup>

---

45 HR-2006-01979-U

46 Application no. 12148/03

47 HR-2006-02144-A

Retten uttalte at EMK artikkel 6 nr. 1 ikke stilte strengere krav til habilitet enn det som fulgte av domstollovens habilitetsregler. Den kom frem til at sorenskriveren ikke ved de tidligere fengslingskjennelser hadde tatt stilling til de spørsmål som stod sentralt ved vurderingene etter straffeloven § 29 om rettighetstap.

Anken ble ikke tatt til følge.

## 5.9 Uttalelse fra Sivilombudsmannen

Den 22. desember 2006 avga Sivilombudsmannen en uttalelse i sak om etterberegning av investeringsavgift og ileggelse av 10 % tilleggsavgift, jf. (for tilleggsavgiften) investeringsavgiftsloven § 7 og merverdiavgiftsloven § 73.<sup>48</sup> Ombudsmannen knyttet enkelte kritiske merknader til saksbehandlingen når det gjaldt ileggelsen av tilleggsavgiften. Klageren hadde uttrykt ønske om at fylkesskattekontoret kom på befaring for å ta virksomheten i øyesyn før vedtaket ble fattet. Etter ombudsmannens syn kunne det neppe utelukkes at en sak som gjelder ileggelse av 10 % tilleggsavgift, og som bygger på at det er opptrådt med simpel uaktsomhet, vil være å anse som straff, i alle fall etter EMK artikkel 6 om retten til en rettferdig rettergang. Siden det her var tale om å ilegge tilleggsavgift, burde det derfor vært gjennomført befaring når dette var ønsket av klageren, selv om fylkesskattekontoret ikke mente det var nødvendig for sakens opplysning.

## 5.10 Saker mot Norge for EMD i 2006

### K.T. mot Norge tillatt fremmet av EMD<sup>49</sup>

Klageren var en norsk statsborger som på grunn av ADHD mottok uføretrygd. Etter at klagers ektefelle flyttet ut fra deres felles hjem i 2001, hadde deres to barn bodd sammen med klageren. Den tidligere ektefellen politianmeldte klageren for trusler og sendte bekymringsmelding til det lokale barnevernet. Som følge av dette gjennomførte barneverntjenesten undersøkelser i to omganger i medhold av barnevernloven § 4-3 første ledd. I 2002 innga klageren en stevning til Stavanger tingrett med påstand om at det ikke var hjemmel

<sup>48</sup> Sak 2005/581. Tilgjengelig på [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no)

<sup>49</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=norway&sessionId=11532868&skin=hudoc-en>



til å føre undersøkelsessak mot ham. Tingretten avviste saken, og kjennelsen ble opprettholdt i lagmannsretten og i Høyesterett (Rt. 2003 s. 301).

Saken ble klaget inn for EMD, og 5. januar 2006 tillot domstolen saken fremmet. Klageren anførte for Domstolen at undersøkelsene som ble gjennomført av barneverntjenesten, krenket hans rett til respekt for privatliv og familieliv under EMK artikkel 8. Han anførte videre at norske domstolars avvisning av saken førte til at han ble nektet tilgang til en domstol og til et effektivt rettsmiddel i strid med EMK artikkel 6 (1) og artikkel 13.

Domstolen slo fast at klagen under artikkel 8 reiste komplekse rettslige og faktiske spørsmål som burde avgjøres etter en materiell gjennomgang av saken, og konkluderte med at denne delen av klagen ikke var åpenbart ugrunnet. Saken kunne derfor ikke avvises. Tilsvarende for artikkel 6 (1) og artikkel 13.

#### Sanches Cardenas mot Norge delvis tillatt fremmet av EMD<sup>50</sup>

Klageren var en chilensk statsborger, bosatt i Norge, som hadde to sønner med sin tidligere samboer. Klageren hadde samværsrett med sin førstefødte sønn og ble anmeldt av sin tidligere samboer for seksuelt overgrep mot denne sønnen. Klageren reiste søksmål for byretten med krav om vanlig samværsrett etter barneloven, og byretten avsa en dom som ga klageren samværsrett annenhver helg og i ferier. Byretten avviste i dommen morens påstander om seksuelt overgrep og uttalte at klageren var bedre skikket til å ha den daglige omsorg for barna enn moren. Barnas mor anket dommen til lagmannsretten, og her ble klageren nektet samværsrett med barna. Klageren anket dommen inn for Høyesteretts kjæremålsutvalg (HR-2002-01610), som nektet anken fremmet.

Saken ble klaget inn for EMD, og 1. juni 2006 tillot Domstolen saken delvis fremmet. Klageren anførte at en uttalelse som lagmannsretten kom med i sin dom vedrørende hvorvidt overgrep hadde funnet sted, hadde frarøvet ham retten til en rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 (1) og retten til å bli ansett som uskyldig inntil det motsatte er bevist etter artik-

---

50 Dokumentet er tilgjengelig på <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=3&portal=hbkm&action=html&highlight=norway&sessionid=11532868&skin=hudoc-en>

kel 6 (2). Klageren hevdet videre at det forelå en krenkelse av hans rett til privat- og familieliv etter artikkel 8. Klageren hevdet endelig at det forelå en krenkelse av artikkel 3.

Domstolen slo fast at klagen under artikkel 6 (1) reiste komplekse rettslige spørsmål som burde avgjøres etter en materiell gjennomgang av saken, og konkluderte med at denne delen av klagen ikke var åpenbart ugrunnet etter artikkel 35 (1). Domstolen slo også fast at klagen over at lagmannsrettens vurdering utgjorde en krenkelse av artikkel 8, var så rettslig kompleks at klagen ikke kunne anses for å være åpenbart grunnløs etter artikkel 35 (1).

Domstolen slo videre fast at klagen under artikkel 6 (2) ikke var blitt påberopt overfor nasjonale domstoler, og at klageren derfor ikke hadde uttømt nasjonale rettsmidler. Denne delen av klagen ble avvist etter artikkel 35 (1) og (4). Domstolen kunne heller ikke se at behandlingen i norske domstoler gikk over det minimumsnivå som kreves etter artikkel 3, og klagen ble således avvist som åpenbart grunnløst etter artikkel 35 (2) og (4).

Klagene under artikkel 6 (1) og 8 ble deretter tillatt fremmet av Domstolen.

#### Ekeberg m. fl. mot Norge tillatt fremmet av EMD<sup>51</sup>

De fem tiltalte ble idømt fengselsstraff i lagmannsretten, og Høyesterett avsto deres anker. Saken ble klaget inn for EMD, og klagerne anførte her at de ikke hadde fått upartisk rettergang i henhold til kravene under EMK artikkel 6 (1).

EMD tillot saken fremmet den 11. juli 2006. Domstolen slo fast at klagen under artikkel 6 (1) reiste komplekse rettslige og faktiske spørsmål som burde avgjøres etter en materiell gjennomgang av saken. Klagen var ikke åpenbart ugrunnet i henhold til artikkel 35 (3) og kunne derfor ikke avvises.

---

51 Dokumentet er tilgjengelig på <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=4&portal=hbkm&action=html&highlight=norway&sessionId=11532868&skin=hudoc-en>

Saken var oppe for Høyesterett i 2004 og er gjengitt i Rt. 2004 s. 97. Saken gjaldt hvorvidt det var en saksbehandlingsfeil av lagmannsretten å tillate opplesning av en politiforklaring av en av de tiltalte i en større narkotikasak, som benyttet seg av sin rett til å nekte å avgi forklaring.

Klagerne og C ble i tingretten dømt for oppbevaring av ca. 48 kilo amfetamin på et hotellrom i Kiel og forsøk på å innføre narkotikapartiet med ferje fra Kiel til Oslo. D ble i en senere dom i tingretten dømt for de samme narkotikaforbrytelsene. Klagerne, C og D anket til lagmannsretten, som besluttet å forene sakene til felles behandling. Klagerne og C forklarte seg for retten, mens D ikke ønsket å avgi forklaring. Retten tillot da at aktor leste opp Ds politiforklaringer. Forsvareren til Mathisen ba så om å få stille spørsmål til D. Rettsformannen minnet om at D hadde påberopt seg sin rett til ikke å avgi forklaring, og at det derfor ikke ville bli tillatt å stille direkte spørsmål til ham. Rettsformannen spurte likevel D om han nå ønsket å avgi forklaring, helt eller delvis. D meddelte at han fortsatt ikke ønsket å gi forklaring, heller ikke til det konkrete spørsmålet fra Mathisens forsvarer. Høyesterett kom frem til at de krav EMK artikkel 6 stiller, og de krav som stilles til forsvarlig og rettferdig rettergang, var tilfredsstillt selv om politiforklaringen ble tillatt opplest.

Saken ble klaget inn for EMD, og 11. september 2006 tok Domstolen stilling til saken. Klagerne anførte at behandlingen av saken i lagmannsretten krenket deres rettigheter etter artikkel 6 (1) og 6 (3) bokstav d.

Domstolen viste til at inntil aktor hadde lest opp Ds politiforklaringer, var klagerne ikke under noe punkt i prosessen gitt muligheten til å krysseksaminere D. Den viste videre til at selv om rettsformannen etter opplesningen hadde fungert som mellommann mellom Mathisen som tiltalt og D – her som vitne – kunne det ikke sies at Mathisen var gitt en reell mulighet til å konfrontere D. Videre mente Domstolen at Ds rett til å nekte å besvare inkriminerende spørsmål, kunne ha blitt ivaretatt selv om klagerne var blitt gitt en mulighet til å utspørre ham direkte.

---

52 Dokumentet er tilgjengelig på <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=5&portal=hbkm&action=html&highlight=norway&sessionid=11532868&skin=hudoc-en>

Domstolen fant at klagerne ikke var gitt en egnet og tilfredsstillende mulighet til å bestride forklaringene som dannet grunnlag for domfellelsene. Den fant derfor at klagerne var nektet en rettferdig rettergang, og konkluderte med at det forelå en krenkelse av artikkel 6 (1) og 6 (3) bokstav d.

### Kommuniserte klager fra EMD til den norske stat<sup>53</sup>

To saker vedrørende EMK artikkel 6 er kommunisert fra EMD til den norske stat i 2006.

Saken X mot Norge<sup>54</sup> gjelder krav om erstatning etter frifinnende straffedom og håndtering av uskyldspresumsjonen i erstatningssaken, jf. EMK artikkel 6. Ved klage brakte saksøker saken inn for EMD. Saken har vært oppe for Høyesterett, hvor den ble avgjort ved kjennelse publisert i Rt. 2004 s. 321. En mann var i lagmannsretten frifunnet for voldtekt, men ble i samme sak dømt til å betale erstatning og oppreisning med til sammen kr 124 000. Det var anført at lagmannsretten i dens domsgrunner hadde reist tvil om riktigheten av frifinnelsen, og at uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 dermed var krenket. Høyesterett uttalte at det ved erstatningsvurderingen ikke var til å unngå at retten kom nær opp til en strafferettslig vurdering, og det var heller ikke til å unngå at det ble lagt til grunn at straffebestemmelsen objektivt sett var overtrådt. Høyesterett fant etter en konkret vurdering at lagmannsrettens dom ikke krenket EMK artikkel 6 nr. 2.

Saken Amelia og Einar Riis mot Norge<sup>55</sup> gjelder EMK artikkel 6. Ved klage av 16. mars 2005 brakte saksøker saken inn for EMD og gjorde bl.a. gjeldende at saksbehandlingstiden i domstolene (1990–2005) representerte et brudd på EMK. Under hovedforhandlingen i tingretten i januar 2006 møtte verken parten eller prosessfullmektigen, og det ble lagt til grunn at det ikke forelå gyldig forfall. Saken ble etter krav fra saksøkte avvist, jf. tvistemålsloven § 340 annet ledd 2. punktum. Kjæremålet i Borgarting lagmannsrett førte ikke frem.<sup>56</sup>

53 En klage blir først screenet av EMD i henhold til de krav som stilles til klage i Rule 47 i Domstolens reglement. På dette stadiet kan klagen avvises fordi formalia ikke er oppfylt eller fordi det fremgår av klagen at den ikke reiser noe spørsmål i forhold til de rettigheter som er beskyttet av konvensjonen. Mange klager avvises allerede på dette stadiet, jf. Domstolens statistikk. Dersom klagen passerer første screening, blir den kommunisert til landet i samsvar med Rule 51 flg.

54 Appl. no 31283/05

55 Appl. no 31283/04

56 LB-2006-53853

### Saramati mot Frankrike, Norge og Tyskland til realitetsbehandling<sup>57</sup>

Den 15. november 2006 ble en sak mot Norge, Frankrike og Tyskland behandlet i EMDs storkammer. Spørsmålet som ble behandlet, var om saken skal avvises eller tas til realitetsbehandling.

Klagen gjaldt en påstått ulovlig anholdelse av en kosovoalbener i Kosovo. Klageren ble anholdt 13. juli 2001 og var underlagt frihetsberøvelse frem til 26. januar 2002. Klageren anførte at dette var i strid med EMK. Beordringen om anholdelsen ble gitt av en norsk generalløytnant i Kosovo Force (KFOR).

Den rettslige problemstillingen som ble behandlet 15. november, var om Norge som stat kan holdes ansvarlig for brudd på EMK begått av norsk militært personell under militære operasjoner i utlandet. Det avgjørende for om Norge kan holdes ansvarlig for et eventuelt menneskerettsbrudd utenfor sitt territorium, er om handlingen faller inn under norsk jurisdiksjon. Dersom EMD kommer til at slike handlinger er omfattet av norsk jurisdiksjon, vil det kunne bety at Norge og andre land som har forpliktet seg til å overholde EMK, kan holdes ansvarlige for menneskerettsbrudd begått under militære oppdrag i utlandet.

Avvisningsspørsmålet er foreløpig ikke ferdig behandlet av EMD. Dersom saken ikke avvises, vil domstolen siden vurdere om de materielle vilkårene for menneskerettighetskrenkelse foreligger. EMD har for tiden lange restanselister. Saken ble klaget inn for domstolen 28. september 2001, og det vil kunne gå ytterligere flere år før eventuell dom faller i saken.

## **6. FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING**

Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning eller illeggelse av ny straffesaksjon for samme forhold (ofte kalt forbudet mot dobbeltstraff) er et supplement til de rettergangsgarantier i straffesaker som følger av retten til rettferdig rettergang. Forbudet er kommet til uttrykk i EMK protokoll 7 artikkel 4 og i SP artikkel 17 nr. 4.

---

<sup>57</sup> Appl. no 78166/01

## Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Videre har straffeprosessloven gjennom bestemmelsene om negativ rettskraft sikret et forbud mot gjentatt straffefølgning overfor samme person for så vidt gjelder de sanksjoner som regnes som straff i straffeprosesslovens forstand. Det menneskerettslige forbudet mot dobbeltstraff er særlig aktuelt i Norge, da begrepet straff slik det er å forstå i konvensjonene, kan omfatte straffelignende sanksjoner som ikke er å anse som straff etter straffeprosessloven.

Grunnloven innholder ikke noe forbud mot gjentatt straffefølgning.

### 6.1 Forslag til endringer i reglene om konkurskarantene

Justisdepartementet kom i desember 2004 med forslag til endringer i reglene om konkurskarantene. Endringsforslaget var i 2006 fortsatt under behandling. I endringsforslaget uttalte departementet at konkursinstituttets forhold til forbudet mot dobbeltstraff måtte anses som avklart gjennom tre dommer avsagt av Høyesterett 23. september 2003, hvor Høyesterett hadde kommet til at konkurskarantene ilagt etter konkursloven § 142 første ledd nr. 1 og 2 ikke stenger for senere straffesak for de forhold som var grunnlag for ileggelsen av konkurskarantenen.

Endringsforslaget viste til at det har vært påpekt at konkurskarantene kan oppfattes som straff, og derfor bør behandles etter straffeprosessens regler. Departementet foreslo at de materielle vilkårene for ileggelse av konkurskarantene i konkursloven § 142 skal endres. Det ble foreslått at vilkåret om skjellig grunn til mistanke for straffbare handlinger i bestemmelsens første ledd nr. 1 og nr. 2 om uforsvarlig forretningsførsel, skulle slås sammen til ett karantenegrunnlag. Departementet ønsket at mistanke om straffbare forhold ved en slik utforming skulle komme inn som et moment i vurderingen av om det har foreligget uforsvarlig forretningsførsel. Etter departementets mening ville en slik endring føre til at konkurskarantene tydeligere vil fremstå som en sivilrettslig reaksjon, og dermed gå klar av EMKs straffebegrep.

Departementet foreslo også endringer i saksbehandlingsreglene i konkursloven § 143. Dette ble gjort på bakgrunn av at Konkursrådet i sin uttalelse nr. 44 ga uttrykk for at det er uheldig med den manglende partsrepresentasjonen i saker om konkursskarantene. Departementet foreslo boet, og ikke påtalemyndigheten, som partsrepresentant. For bo som mangler midler, foreslo departementet at det skal bevilges penger over Justisdepartementets budsjett til å dekke bostyrerens arbeid i forbindelse med partsrepresentasjon i karantenesaker. Departementet gikk ikke inn for at den som begjæres ilagt konkursskarantene, skal få dekket prosessfullmektig på det offentliges bekostning.

Det ble også foreslått en ny kontradiksjonsregel i konkursloven § 143. Denne innebærer at skyldneren skal varsles og gis mulighet til å kreve muntlig forhandling før kjennelse om konkursskarantene avsies.

Departementet ønsket også å oppstille en tidsfrist for saksbehandling i karantenesaker. I forbindelse med forslaget ba departementet om høringsinstansenes syn på om en slik frist burde oppstilles, og hvor lang den eventuelt burde være.

## **6.2 Høring – Forslag om å innføre hjemmel til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt ved overtredelser av bokføringslovgivningen**

Finansdepartementet sendte den 3. mai 2006 ut på høring forslag om å gi skatte- og avgiftsmyndighetene hjemmel til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt ved overtredelser av reglene gitt i eller i medhold av lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring (bokføringsloven).<sup>58</sup> Bakgrunnen for forslaget er at mangelfull bokføring vanskeliggjør skatte- og avgiftsmyndighetenes arbeid og kontrollmuligheter i forbindelse med skatte- og avgiftsberegningen. Ordningen med bokføringspålegg og tvangsmulkt som foreslås, innebærer at bokføringspliktige som ikke følger reglene i bokføringsloven, kan gis et pålegg om å innrette seg etter regelverket innen en bestemt frist. Retter vedkommende seg etter pålegget, ilegges ingen økonomisk reaksjon. I motsatt fall ilegges en løpende tvangsmulkt som vil løpe frem til bokføringen er rettet i samsvar med påleggene. Høringsfristen var 7. august 2006.

<sup>58</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2006/Horing-Forslag-om-a-innfore-hjemmel-til/3.html?id=98829>

SMR fremhevet i sitt høringsvar 7. august 2006<sup>59</sup> at departementet i hovedsak har unnlatt å kommentere, henviser til eller ta stilling til flere menneskerettslige aspekter. SMR anbefalte blant annet departementet å foreta en nærmere vurdering av om betinget tvangsmulkt er å regne for en straffesiktelse etter EMK artikkel 6 nr. 1, og til å ta stilling til hvilke rettslige konsekvenser det vil ha dersom EMD (eller Høyesterett, som EMKs autoritative fortolker når EMK er norsk lov) skulle konkludere med at betinget tvangsmulkt utgjør en straffesiktelse etter EMK artikkel 6 nr. 1.

SMR viste også til at departementet i forslaget ikke eksplisitt tar stilling til om en reaksjon med både anmeldelse og ileggelse av bokføringspålegg vil gå klar av forbudet mot dobbel straffeforfølgelse i EMK syvende protokoll artikkel 4. SMR fremhevet derfor at departementet bør klargjøre og synliggjøre vurderingene i forhold til denne bestemmelsen i den kommende proposisjonen.

### 6.3 Høyesterettsavgjørelser

#### Høyesterettskjennelse om konkurrans og EMK syvende protokoll artikkel 4

Høyesterett avsa den 29. juni 2006 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmålet om hvorvidt frifinnelse for grovt tyveri og heleri utelukker senere tiltale for medvirkning til forsikringsbedrageri.<sup>60</sup>

Retten uttalte at det ikke var tvilsomt at det faktiske grunnlaget for tiltalen for medvirkning til forsikringsbedrageri var det samme som for tiltalen for grovt tyveri og heleri, men dette var imidlertid ikke tilstrekkelig for å stenge for ny forfølgning i forhold til straffeprosessloven § 51 og EMK syvende protokoll artikkel 4. Det måtte være en forutsetning for at ny forfølgning ikke skal være tillatt, at det ikke er noen vesensforskjell på de straffebestemmelser som de to forfølgningene er basert på. Her viste retten til at det etter praksis fra EMD er avgjørende om bestemmelsene skiller seg fra hverandre «in their essential elements».

59 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/bokforingslov.pdf>

60 HR-2006-01159-A



Retten gikk deretter inn på om det var en slik grad av rettslig identitet mellom bestemmelsene om grovt tyveri og heleri på den ene side og forsikringsbedrageri på den annen, at straffeprosessloven § 51 eller EMK syvende protokoll artikkel 4 stengte for en ny sak om medvirkning til forsikringsbedrageri.

Retten viste i denne sammenheng til Rt. 1988 s. 627, hvor det ble lagt til grunn at grovt tyveri og forsikringsbedrageri måtte anses som forskjellige straffbare forhold i henhold til straffeprosessloven § 51. Dette skillet ble begrunnet med bestemmelsens karakter og de interesser de er satt til å beskytte. På bakgrunn av dette mente retten i den foreliggende saken at løsningen måtte bli den samme i forhold til EMK syvende protokoll artikkel 4. Høyesterett viste videre til at siden bestemmelsene om tyveri og heleri verner eiernes interesser mens bestemmelsen om forsikringsbedrageri verner forsikringsselskapets og andre forsikringstakers interesser, stengte heller ikke straffeprosessloven § 51 eller EMK syvende protokoll artikkel 4 for straffesak for medvirkning til forsikringsbedrageri.

Retten kom etter dette til at siktedes anke over lagmannsrettens lovanvendelse måtte forkastes.

#### Høyesterettskjennelse om habilitet og EMK syvende protokoll artikkel 4

Høyesterett avsa den 10. oktober 2006 en kjennelse i en sak vedrørende tre dommers habilitet i forbindelse med en straffesak.<sup>61</sup>

En av de tre dommerne var samboer med regjeringsadvokat Sven Ole Fagernæs. Det ble uttalt at regjeringsadvokaten som prosessfullmektig for staten i sivile saker, og påtalemyndigheten som ansvarlig for håndteringen av straffesaker, hadde sammenfallende interesser for så vidt gjaldt forståelsen av EMK syvende protokoll artikkel 4 om rett til ikke å bli stilt for retten eller straffet to ganger. Det hadde i sakens anledning også vært kontakt mellom representant for påtalemyndigheten og regjeringsadvokaten.

Retten mente at regjeringsadvokaten hadde interesse i et bestemt utfall i saken, og dommeren ble erklært inhabil.

---

61 HR-2006-01726-P

## Høyesterettskjennelse om tilleggsskatt og EMK syvende protokoll artikkel 4

Høyesterett avsa den 9. november 2006 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmålet om ileggelse av 30 prosent tilleggsskatt for unnlatt levering av pliktig selvangivelse stenger for etterfølgende straffeforfølgning for grovt skattesvik, jf. EMK syvende protokoll artikkel 4 nr. 1.<sup>62</sup>

En tanntekniker ble ilagt 30 prosent tilleggsskatt for ikke å ha levert selvangivelser for årene 1996 til 2002. Han ble i tillegg tiltalt etter ligningsloven § 12-2, jf. § 12-1 nr. 1 bokstavene a og d, jf. ligningsloven § 4-6, for grovt skattesvik.

EMK syvende protokoll artikkel 4 gjelder retten til ikke å bli stilt for retten to ganger for samme forhold. Det sentrale spørsmål var hva som utgjør samme straffbare forhold etter EMK syvende protokoll artikkel 4. Retten foretok en grundig gjennomgang av relevant praksis fra EMD.

Det ble for det første vist til saken *Olivera mot Sveits*<sup>63</sup> og saken *Fischer mot Østerrike*,<sup>64</sup> der EMD fant at det ikke var tilstrekkelig at den nye forfølgningen gjaldt samme faktiske handling for at forbudet mot gjentatt straffeforfølgning kom til anvendelse. I tillegg kreves for krenkelse av EMK syvende protokoll artikkel 4 at bestemmelsene som er grunnlaget for ny forfølgning, ikke skiller seg fra de tidligere anvendte «in their essential elements».

Ved bedømmelsen av om det er forskjeller mellom de aktuelle bestemmelsers «essential elements» hadde Høyesterett tidligere lagt til grunn at det først og fremst skulle legges vekt på en sammenligning av de objektive vilkår, bestemmelsens formål og hvilke interesser de skal beskytte, jf. Rt. 2004 s. 1368 avsnitt 33.

Høyesterett gikk så inn på saken *Ponsetti mot Frankrike*<sup>65</sup> og saken *Rosenquist mot Sverige*,<sup>66</sup> som i stor grad dreide seg om de samme forhold som i foreliggende sak. Retten viste hvordan EMD hadde vurdert de ulike bestemmelsers «essential elements» ut fra de kriterier som Høyesterett reg-

62 HR-2006-01893-P

63 Sak nr. 25711/94

64 Sak nr. 37950/97

65 Sak nr. 36855/97

66 Sak nr. 60619/00

net opp i Rt. 2004 s. 1368 (se forrige avsnitt), og i begge saker konkluderte EMD med at lovovertredselsene skilte seg fra hverandre «in their essential elements» slik at EMK syvende protokoll artikkel 4 ikke var krenket.

Etter dette gikk retten inn på en vurdering av regelen i ligningsloven § 10-2 nr. 1 om ileggelse av tilleggsatt og bestemmelsen i ligningsloven § 12-1 nr. 1 om straff for skattesvik. Det ble lagt vekt på at de to bestemmelser har ulikt skyldkrav. For tilleggsatt var det ikke noe krav om subjektiv skyld, mens det for skattesvik fremsto som et sentralt vilkår at det forelå grov uaktsomhet eller forsett. Overtredselsens karakter ble dermed langt mer alvorlig og straffverdig for skattesviket. Retten la også vekt på forskjeller ved reglens formål. Bestemmelsen for skattesvik forfulgte et typisk straffeformål, mens tilleggsatt ble ilagt på objektivt grunnlag og hadde som hovedformål en effektivisering av opplysningsplikten og ivaretagelsen av det nasjonale skattefundamentet og til dels allmennpreventive hensyn.

Retten konkluderte etter dette med at EMK syvende protokoll artikkel 4 ikke var til hinder for å reise straffesak for forsettlig eller grovt uaktsomt skattesvik etter ligningsloven § 12-1 nr.1 bokstav d, jf. § 4-6 etter at det først har vært ilagt administrativ tilleggsatt etter ligningsloven § 10-2 nr. 2, jf. § 10-4 nr. 1 første punktum, og anken ble forkastet.

#### Høyesterettskjennelse om forfølgning av straffekrav og EMK syvende protokoll artikkel 4

Høyesterett avsa den 27. november kjennelse i en ankesak fra to spanske fiskebåtskipperer som var bøtelagt for unnlatt fangstdagbokføring av torsk.<sup>67</sup> Saken gjaldt i tillegg anke fra rederiet som på grunnlag av disse forhold ble dømt til inndragning. Ankesaken reiste blant annet spørsmål om forholdet til EMK syvende protokoll artikkel 4.

Under en inspeksjon av to spanske trålerfartøyer foretatt av kystvakten ble det avdekket et betydelig misforhold mellom nedtegnelsene i fangstdagboka og oppbevart fangst. 2. juni 2004 utferdiget påtalemyndigheten et inndragningsforelegg mot rederiet. Den 7. juni 2004 trakk Fiskeridirektoratet, for de to trålere saken gjaldt, tilbake fisketillatelsen for 2004 i Norges økonomiske sone i medhold av forskrift om utlen-

67 HR-2006-01997-A

dingers fiske og fangst i Norges økonomiske sone. Spørsmålet var om den fortsatte forfølgningen av straffekravet etter Fiskeridirectoratets vedtak innebar et brudd på EMK syvende protokoll artikkel 4 nr. 1 om retten til ikke å bli straffefølgt eller straffet to ganger.

Retten uttalte at vedtakene om tilbaketrekning av tillatelsene måtte anses som straff i forhold til EMK syvende protokoll artikkel 4 nr. 1. Retten og partene la til grunn uten nærmere drøftelser at også inndragningsforelegget gjaldt straff i forhold til EMK syvende protokoll artikkel 4 nr. 1.

Det ble vist til EMDs avgjørelser i sakene R.T. mot Sveits<sup>68</sup> og Nilsson mot Sverige.<sup>69</sup> I sistnevnte sak ble tiltalte idømt samfunnstjeneste for promillekjøring. Etter at straffedommen hadde blitt rettskraftig, ble førekortet inndratt. EMD kom til at dette ikke innebar krenkelse av EMK syvende protokoll artikkel 4 nr. 1. Selv om de to sanksjonene ble ilagt av ulike organer i to forskjellige prosesser, uttalte EMD at det avgjørende for at det ikke skulle anses som en ny strafforfølgning, måtte være om det er var «sufficiently close connection between them, in substance and in time». Retten konkluderte med at EMD hadde forstått EMK syvende protokoll artikkel 4 nr. 1 dithen at det var en viss adgang til å ilagge forskjellige sanksjoner i forskjellige prosesser selv om skyldspørsmålet ble prøvet på ny.

Med den nære saklige og tidsmessige sammenheng det var mellom tilbakekallet av tillatelsen og inndragningssaken, kom retten til at det var «sufficiently close connection» mellom ileggelsen av sanksjonene, og anken ble således forkastet.

#### Høyesterettskjennelse om gjenoptakelse og EMK syvende protokoll artikkel 4

Høyesterett avsa den 4. desember 2006 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmålet om EMK syvende protokoll artikkel 4 var til hinder for at en strafforfølgning etter henleggelse på grunn av bevisets stilling kunne tas opp igjen, jf. straffeprosessloven § 74 første ledd første punktum.<sup>70</sup>

68 Sak nr. 31982/96

69 Sak nr. 73661/01

70 HR-2006-02034-A

Selv om omgjøringen av henleggelsen oppfylte vilkårene i straffeprosessloven § 74 første ledd, var spørsmålet om den likevel var i strid med forbudet mot gjentatt strafforfølgning i EMK syvende protokoll artikkel 4, og om saken av den grunn skulle vært avvist.

Retten behandlet først spørsmålet om henleggelse på grunn av bevisets stilling i forhold til artikkel 4 nr. 1 skulle likestilles med en frifinnende dom og dermed sperre for gjenopptakelse. Det ble vist til praksis fra EMD, og da særlig til saken Wassdahl mot Sverige,<sup>71</sup> hvor det ble uttalt at klager i saken ikke kunne anses for å være endelig frikjent så lenge «no court of law has ruled on the matter». I tillegg ble det fremholdt at henleggelse hadde et mindre definitivt preg enn en dom. Selv om de nevnte momenter trakk i retning av at henleggelse ikke kunne likestilles med en frifinnende dom, jf. EMK syvende protokoll artikkel 4 nr. 1, avsto retten fra å konkludere på dette punkt.

Høyesterett kom til at vilkårene for å gjenoppta saken etter reglene i artikkel 4 nr. 2 var oppfylt. Den uttalte at det utover at det måtte foreligge nye bevis, ikke kunne utledes andre materielle skranker for hva som kunne begrunne gjenopptakelse, og at artikkel 4 nr. 2 ikke oppstilte strengere vilkår for gjenopptakelse enn straffeprosessloven § 74 første ledd.

Anken ble således forkastet.

#### Høyesterettsdom om inkorporering av tilleggsskatt i bot og EMK syvende protokoll artikkel 4

Høyesterett avsa den 8. desember 2006 dom i en sak om fastsettelse av bøtStraff for unnlatt innlevering av forhåndsfylt selvangivelse og spørsmålet om prosentsatsen for beregningen av tilleggsskatten skulle inkorporeres i boten.<sup>72</sup>

Retten viste til Rt. 2004 s. 645 der det ble slått fast at det tilleggsbeløpet som ilegges administrativt ved brudd på ligningsloven § 12-1 om unnlatt innlevering av selvangivelse, skal inngå i bøtStraffen i tillegg til den ordinære strafferettslige boten.

71 Sak nr. 36619/03

72 HR-2006-02066-A

Forsvarer viste til plenumskjennelsen av 9. november 2006 (HR-2006-01893-P), der det ble lagt til grunn at forbudet mot dobbeltforfølgning i EMK syvende protokoll artikkel 4 ikke var til hinder for å reise straffesak for skattesvik etter ligningsloven § 12-1 nr. 1 bokstav d, jf. § 4-6 etter at det først har vært ilagt administrativ tilleggsskatt etter ligningsloven § 10-2 nr. 2. Ut fra dette anførte han at hans klient bare skulle bli bøtelagt for skattesvik etter ligningsloven § 12-1, og at spørsmålet om tilleggsskatt ble tilbakeført til administrativ fastsettelse.

Retten uttalte at det, slik også denne saken viste, var reist straffesaker hvor påstanden om bøtStraff var basert på at det ikke kunne eller ville bli ilagt tilleggsskatt. For slike tilfeller mente retten at ordningen som det ble lagt opp til i Rt. 2004 s. 645, måtte følges. Ikke å inkludere tilleggsskatt i boten i disse sakene, ville i mange tilfeller medføre at tilleggsskatt ikke kan ilegges.

Retten inkorporerte således tilleggsskattebeløpet i boten, men reduserte tilleggsskattebeløpet i forhold til lagmannsrettens dom.

#### **6.4 Saker mot Norge for EMD i 2006**

En sak vedrørende EMK syvende protokoll artikkel 4 nr. 1 er kommunisert fra EMD til den norske stat i 2006.

Saken X mot Norge<sup>73</sup> gjelder legelisens og dobbeltstraff. Saken ble i 2004 ført for Høyesterett og er publisert i Rt. 2004 s. 1343. En nyutdannet medisiner var rettskraftig dømt til fem måneders fengsel for bl.a. ransforsøk, vold mot politiet og bruk av narkotika. Påstand om midlertidig fradømming av retten til å være lege, jf. straffeloven § 29 nr. 2, ble ikke tatt til følge. Etter domfellelsen hadde helsemyndighetene suspendert vedkommendes turnuslisens. Høyesterett kom enstemmig til at tilbakekall av legelisens ikke er straff i forhold til forbudet mot dobbeltforfølgning, jf. syvende protokoll artikkel 4 nr. 1. Høyesteretts flertall kom til at legelovens bestemmelser heller ikke var til hinder for at administrasjonen traff suspensjonsvedtak, selv om domstolene ikke hadde tatt påstanden om rettighetstap til følge.

---

73 Appl. no 11187/05

## 7. RETTEN TIL ET EFFEKTIVT RETTSMIDDEL

Alle som har en velbegrunnet påstand om brudd på rettighetene i EMK eller SP, har rett å få tilgang til et effektivt nasjonalt rettsmiddel for å få prøvet sin sak. Retten til et effektivt rettsmiddel er vernet i EMK artikkel 13 og SP artikkel 2 nr. 3.

### Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Norsk forvaltnings- og prosesslovgivning regulerer kriteriene for tilgangen til effektivt rettsmiddel.

Grunnloven har ikke et særskilt vern om rett til bruk av effektive rettsmidler.

### 7.1 Høyesterettsavgjørelser

#### Høyesterettskjennelse om rettslig interesse og EMK artikkel 13

Høyesterett avsa den 19. juni 2006 kjennelse i en sak som gjaldt rettslig interesse.<sup>74</sup> Bakgrunnen for saken var et reklameinnslag på TV 2 for legemiddelet Lamisil, hvor det ble advart mot sykdommen neglsopp. Innslaget hadde ingen omtale av produsenten/leverandøren eller av Lamisil eller andre legemidler. TV 2 anla søksmål mot Staten etter at Helse- og omsorgsdepartementet stadfestet et vedtak fra Statens legemiddelverk om å få reklamen fjernet. Staten nedla påstand om avvisning av søksmålet som følge av manglende rettslig interesse for TV 2.

Retten uttalte at Helse- og omsorgsdepartementets vedtak var rettet mot legemiddelprodusenten Novartis, og ikke TV 2. På det tidspunkt søksmålet ble reist, var det gått nesten tre år siden annonseringen var avsluttet. Høyesterett uttalte videre at det var vanskelig å se at det ville ha en konkret betydning for TV 2 å få dom for at vedtaket var ugyldig. Selv om det ved en eventuell fornyet annonsering i strid med vedtaket ville kunne bli spørsmål om medvirkeransvar, fant ikke Høyesterett grunn til å gå nærmere inn på dette, da det ikke var

---

74 HR-2006-01057-A

reist noen straffesak. Søksmålsvilkårene etter tvistemålsloven § 54 var etter dette ikke oppfylt.

Retten tok så opp om TV 2 hadde krav på å få fremmet søksmålet i medhold av EMK artikkel 13. Høyesterett mente at også konvensjonen bygger på at det gjelder et aktualitetskrav, og viste her til Rt. 2005 s. 1104 avsnitt 35. Høyesterett mente videre at retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 taler om en krenkelse, og det følger av EMK artikkel 34 om individklager at det er den som har vært utsatt for en krenkelse av rettigheter etter konvensjonen, som er beskyttet. Myndighetene hadde ikke grepet inn ovenfor TV 2, og det vedtaket ovenfor Novartis som saken gjaldt, hadde ikke aktuell betydning for TV 2.

Etter dette uttalte retten at den ikke hadde foranledning til å gå inn på de øvrige innsigelser som hadde blitt reist fra statens side knyttet til anvendelsen av EMK artikkel 13, jf. artikkel 10.

Kjæremålet førte ikke frem.

#### Høyesterettskjennelse om rettslig interesse og EMK artikkel 13

Høyesterett avsa den 24. april 2006 kjennelse i en sak som gjaldt rettslig interesse i å fremme kjæremål.<sup>75</sup> NRK hadde sendt et TV-program til tross for et forbud som var fastsatt ved midlertidig forføyning. Forbudet ble begrunnet i at kringkasting av programmet ville kunne utsette saksøkeren for en overhengende livsfare.

Spørsmålet var om NRK hadde rettslig interesse i å få fremmet kjæremålet til realitetsbehandling, til tross for at saksøkerens krav på at programmet ikke skulle sendes var falt bort, jf. tvistemålsloven § 54. Retten mente at det avgjørende i denne vurderingen var om det kunne påvises tungtveiende grunner som tilsa dette. I denne sammenheng ble særlig NRKs prejudikatsinteresse i å få prøvd rettmessigheten av et forbud mot upubliserte ytringer, trukket frem.

Høyesterett mente imidlertid at det ikke var nødvendig å ta et bestemt standpunkt til om NRK hadde rettslig interesse i å få fremmet kjæremålssaken alene på grunnlag av tradisjonell norsk prosessrett. Retten mente at det etter rettspraksis

---

75 HR-2006-00682-A



var på det rene at spørsmålet om rettslig interesse etter tvistemålsloven § 54 måtte vurderes i lys av EMK artikkel 13 om rett til et effektivt rettsmiddel.

Selv om mye kunne tale for at EMK artikkel 13 i henhold til praksis fra EMD var tilstrekkelig ivaretatt ved behandlingen av den midlertidige forføyningen, mente Høyesterett at det var uheldig at drøftelsen av hensynet til ytringsfriheten kun var foretatt i tilknytning til Grunnloven § 100, og ikke etter EMK artikkel 10. Poenget var i denne sammenheng at EMK artikkel 13 – sett i sammenheng med artikkel 1 og artikkel 35 nr. 1 – uttrykker et subsidiaritetsprinsipp, som vil si at det primært tilligger statene å håndheve borgernes vern etter konvensjonen, og at den håndhevelse som skjer ved at en stats borgere bringer klager inn for EMD, er av subsidiær karakter.

På dette grunnlaget måtte det være et tungveidende hensyn ved praktiseringen av den rettslige standard som ligger i begrepet rettslig interesse etter tvistemålsloven § 54, at det legges til rette for en effektiv nasjonal rettslig prøving av spørsmål om konvensjonsbrudd, som i denne saken var forholdet til EMK artikkel 10.

Retten kom til at NRK hadde et rimelig krav på å få overprøvd byfogdens avgjørelse, og lagmannsrettens dom ble opphevet og hjemvist til fortsatt behandling.

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

I henhold til EMK artikkel 7 og SP artikkel 15 er det en ufravikelig menneskerettighet ikke å bli funnet skyldig i en straffbar handling på grunn av noen gjerning eller unnlatelse som ikke utgjorde en straffbar handling etter nasjonal eller internasjonal rett på det tidspunkt gjerningen eller unnlatelsen ble begått. I kravet om lovhjemmel for straff ligger videre en beskyttelse mot at lovgiver eller domstoler gir nyere lovgivning tilbakevirkende kraft på gjerninger eller unnlatelser det ikke fantes tilstrekkelig lovhjemmel for å straffeforfølge på det tidspunktet da gjerningen eller unnlatelsen ble begått.

## Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Dette innebærer at også det menneskerettslige lovskravet på strafferettens område er en del av norsk lovgivning.

Det strafferettslige legalitetsprinsippet er nedfelt i Grunnloven § 96, hvor det heter at «Ingen maa straffes uden efter Lov». Det finnes også et generelt forbud mot tilbakevirkende lovgivning i Grunnloven § 97, som ikke er begrenset til straffesanksjoner. Et krav om lovhjemmel for ileggelse av straff følger også av det uskrevne lovskravet, som til en viss grad har status som konstitusjonell sedvanerett.

## 9. VERNET OM PRIVATLIV OG FAMILIELIV

Privatlivssfæren og familien er beskyttet av flere menneskerettigheter. Retten til respekt for privat- og familielivet er beskyttet i EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. ØSK artikkel 10 anerkjenner familien som en grunnleggende samfunnsenhet som skal gis størst mulig beskyttelse og assistanse. EMK artikkel 12 og SP artikkel 23 gir uttrykk for retten til å inngå ekteskap og stifte familie. Kvinners rett til ikke å bli diskriminert i saker vedrørende ekteskap og familieliv beskyttes i KDK artikkel 16. EMK syvende protokoll artikkel 5 anerkjenner ektefellers like rettigheter og plikter av privatrettslig karakter. Også andre konvensjoner beskytter vernet om privatlivssfæren og familien, 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. Barnets rett til å være sammen med sin familie er slått fast i BK artiklene 9, 10 og 16.

## Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Også annen norsk lovgivning beskytter vernet om privatlivssfæren.

Grunnlovens vern om privatlivssfæren er begrenset. Det finnes i § 102 et visst forbud mot husundersøkelser. Utover dette vil særlig det uskrevne legalitetsprinsippet være aktuelt. Dette innebærer at myndighetenes inngrep i privatlivssfæren i en del tilfeller må ha hjemmel i lov vedtatt av Stortinget.

### 9.1 Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven

I Ot.prp. nr. 15 (2006–2007) Om lov om endringer i straffegjennomføringsloven og straffeloven (opplysningsplikt, vandelkrav og varsel til fornærmede mv.)<sup>76</sup> foreslår Justisdepartementet enkelte justeringer i straffegjennomføringsloven av 18. mai 2001 nr. 21, som avløste den tidligere fengselsloven av 12. desember 1958 nr. 7. Endringsforslaget inneholder et forslag om bruk av radiologisk undersøkelse for å fastslå om domfelte skjuler kjemiske stoffer i kroppen som ikke er lovlig foreskrevet, og er således aktuelt i relasjon til retten til beskyttelse av privatlivet.

I kapittel 1, Oversikt over hovedinnholdet i proposisjonen, uttrykkes følgende:

*Det hender at domfelte i kroppen skjuler narkotika eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet. Risikoen for at innpakningen skal revne kan være stor med de alvorlige konsekvenser dette kan få for domfelte. Bruk av radiologisk undersøkelse vil etter departementets syn være både en sikrere og mer human metode for å fastslå om domfelte skjuler ulovlige stoffer i kroppen enn for eksempel spesialtoalett. Vilkårene for å ta i bruk slike undersøkelser i dag er svært strenge. Departementet foreslår derfor en tilføyelse i straffegjennomføringsloven § 29 annet ledd slik at kriminalomsorgen kan benytte radiologisk undersøkelse for å påvise stoffet. Henvvisning til slik undersøkelse besluttet av lege som vurderer om bruken av stråling er berettiget, jf. strålevernloven § 13.*

Radiologisk undersøkelse utgjør et inngrep i den enkeltes personvern. Sosial- og helsedirektoratet uttaler i brev til Justisdepartementet 1. desember 2005 blant annet at «helserisikoen forbundet med slike undersøkelser kan derfor ikke vurderes som ubetydelig».

<sup>76</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20062007/015/PDFS/OTP200620070015000DDDPDFS.pdf>

I proposisjonens punkt 9 om administrative og økonomiske konsekvenser uttales det at de foreslåtte endringene ikke anses «å stride mot Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)». Utover dette er ikke spørsmålet ovenfor vurdert i forhold til menneskerettighetene.

## 9.2 Forslag til endringer i innsynsloven

I Ot.prp. nr. 4 (2006–2007) Om lov om endring i midlertidig lov 17. september 1999 nr. 73 om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (innsynsloven)<sup>77</sup> foreslår Justisdepartementet endringer i midlertidig lov om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (innsynsloven), som ble vedtatt av Stortinget 4. mars 1999. Endringsforslaget gjelder innsynsloven § 3a, som gir den som er gitt innsyn, rett til å kreve at uriktige opplysninger eller opplysninger som er innhentet ved ulovlig metode, blir kassert.

Denne retten til å kreve kassering har ikke vært iverksatt, og Justisdepartementet viser i Ot.prp. nr. 4 (2006–2007) til at bestemmelsen i praksis er vanskelig å gjennomføre. Som følge av dette fremmer departementet forslag om å erstatte retten til å kreve kassering av opplysninger med en rett til å supplere opplysningene.

*Endringsforslaget går ut på å gi alle som har fått innsyn i sin saksmappe anledning til å inngi supplerende opplysninger. Dette innebærer at den registrerte kan påpeke feil og mangler eller gi sin versjon av saksforholdet. Disse opplysningene skal legges inn i sakens dokumenter uten noen form for kontroll. Ved at påståtte uriktige opplysninger derved ikke blir stående uimotsagt, vil det bli skapt et mer nyansert og helhetlig bilde av de opplysninger som befinner seg i sakens dokumenter.*

Forholdet til EMK artikkel 8 er ikke vurdert av departementet, med følgende begrunnelse under pkt. 4.4 i proposisjonen:

*I høringsnotatet har departementet ikke foretatt en vurdering av endringsforslaget i lys av EMK artikkel 8 nr. 2, idet man mener at forslaget om å gi adgang til å inngi supplerende opplysninger åpenbart ikke vil representere*

<sup>77</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20062007/004/PDFS/OTP200620070004000DDDDPDFS.pdf>

*et inngrep i den enkeltes privatliv. At forslaget samtidig innebærer at den som har fått innsyn ikke lenger har krav på å få slettet uriktige opplysninger endrer ikke ved dette når begrunnelsen for endringsforslaget nettopp er at sletteregelen i praksis ikke gjennomførbar, samtidig som endringsforslaget åpner for at påståtte uriktige opplysninger kan rettes opp ved at det inngis supplerende opplysninger.*

### **9.3 Forslag til endringer i straffgjennomføringsloven – innskrenkninger i innsattes rett til elektronisk kommunikasjon**

I Ot.prp. nr. 15 (2006–2007) Om lov om endringer i straffgjennomføringsloven og straffeloven (opplysningsplikt, vandelkrav og varsel til fornærmede mv.)<sup>78</sup> foreslår Justisdepartementet enkelte justeringer i straffgjennomføringsloven av 18. mai 2001 nr. 21, som avløste den tidligere fengselsloven av 12. desember 1958 nr. 7. Endringsforslaget inneholder et forslag om innskrenkninger når det gjelder innsattes rett til å benytte elektronisk kommunikasjon, og er således aktuelt i relasjon til retten til beskyttelse av privatlivet.

Straffgjennomføringsloven § 30 første til sjette ledd omhandler innsattes adgang til å sende og motta postsendinger. Hovedregelen fremgår av første ledd og går ut på at innsatte skal ha adgang til å sende og motta postsendinger. Annet ledd regulerer kontrollen av postsendinger, og her bestemmes det at kriminalomsorgen skal kontrollere postsendinger til og fra innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå før den utleveres eller sendes. Etter § 30 siste ledd har innsatte rett til å benytte elektronisk kommunikasjon med tekst, lyd og bilde i samme utstrekning som de har rett til å sende og motta postsendinger, og det er denne bestemmelsen som foreslås endret.

Endringen innebærer begrensninger i innsattes adgang til elektronisk kommunikasjon med tekst, lyd og bilde, og kriminalomsorgen kan bare tillate slik kommunikasjon dersom sikkerhetsmessige grunner eller hensynet til en forsvarlig ressursforvaltning ikke taler mot det.

---

<sup>78</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20062007/015/PDFS/OTP200620070015000DDDPDFS.pdf>

Etter departementets mening må innsatte akseptere at adgangen til å bruke elektronisk kommunikasjon blir beskåret som en konsekvens av frihetsberøvelsen. Hensynet til sikkerhet og forsvarlig bruk av ressurser taler for å begrense dagens ordning hvor innsatte har en ubetinget rett til elektronisk kommunikasjon, og departementet foreslår derfor en innstramning på dette punktet.

#### 9.4 Forslag til endringer i straffeprosessloven

I Ot.prp. nr. 19 (2006–2007) Om lov om endringer i straffeprosessloven (utvidelse av DNA-registeret)<sup>79</sup> foreslår Justisdepartementet å endre straffeprosessloven slik at det åpnes for å registrere flere DNA-profiler til bruk i etterforskning og strafferettspleien. Utvidelsen går ut på at enhver som ilegges en straff som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan registreres i DNA-registeret. Registreringen vil først foretas når dommen er rettskraftig eller saken endelig avgjort.

Forholdet til menneskerettighetene, nærmere bestemt EMK artikkel 8, som fastslår at enhver har rett til respekt for sitt privatliv, drøftes i punkt 3.1.4 i proposisjonen. Her vises det til redegjørelsen i NOU 2005: 19 *Lov om DNA-register til bruk i strafferettspleien*,<sup>80</sup> hvor utvalget kom frem til at legegundersøkelser med sikte på DNA-profilering og registrering av slikt materiale utgjør et inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8. Utvalget antok likevel samtidig at inngrepet er i samsvar med de vilkår som stilles for tillatte myndighetsbegrensninger i retten til privatlivsbeskyttelse i bestemmelsens annet ledd. På dette grunnlaget konkluderte utvalget med at forslaget er i samsvar med EMKs krav.

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) fremhevet i sin høringsuttalelse av 4. april 2006 at utvalget i større grad burde klargjort hva som ligger i det såkalte nødvendighetskravet i EMK artikkel 8 (2), og hvorfor utvalget mener dette kravet er oppfylt.<sup>81</sup> SMR påpekte at lovgiver etter EMK oppfordres til å gjøre rede for dette i større grad enn utvalget hadde inn tatt i endringsutkastet.

79 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20062007/019/PDFS/OTP200620070019000DDDDPDFS.pdf>

80 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/NOUer/2005/NOU-2005-19.html?id=156065>

81 Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjon/horinger/dna\\_register.pdf](http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjon/horinger/dna_register.pdf)

Under punkt 3.1.4 i proposisjonen foretar departementet en slik vurdering og kommer til at inngrepet som gjøres i privatlivsbeskyttelsen, er rimelig sett i forhold til de målene offentlige myndigheter vil oppnå ved inngrepet. Inngrepet anses derfor «nødvendig i et demokratisk samfunn». Departementet viser videre til at proporsjonalitetsvurderingen også vil foretas når den nærmere terskelen for registrering fastsettes i forskrift.

Lovforslaget skal følges opp med endringer i påtaleinstruksen våren 2007. I den forbindelse skal det også tas stilling til hvor langt man skal gå i å ta i bruk den registreringsadgangen som en lovendring vil åpne for.

## 9.5 Forslag om kriminalisering av visse forberedelseshandlinger til seksuelle overgrep mot mindreårige («grooming»)

I Ot.prp. nr. 18 (2006–2007) Om lov om endringer i straffeloven 1902 mv. (straffebud om å møte et barn med forsett om å begå seksuelt overgrep mv.)<sup>82</sup> foreslår Justisdepartementet et nytt straffebud som rammer den som har avtalt et møte med et barn under 16 år, og som med forsett om å begå en handling som nevnt i §§ 195, 196 eller § 200 annet ledd, har kommet frem til møtestedet eller et sted hvor møtestedet kan iakttas (forslag til ny § 201 a i straffeloven). I tillegg foreslås det å tydeliggjøre at straffeloven § 201 bokstav b og c også rammer seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd som er forøvet gjennom elektronisk kommunikasjon.

Forslaget ble sendt på høring den 29. juni 2006. Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) avga 3. oktober 2006 en høringsuttalelse.<sup>83</sup> SMR peker her på at lovforslaget som en sideeffekt vil kunne føre til inngrep i barns rett til ytringsfrihet slik den er nedfelt i FNs barnekonvensjon artikkel 13, men at disse avledede inngrepene i ytringsfriheten vil være i tråd med konvensjonens krav.

Den foreslåtte lovbestemmelsen vil etter SMRs vurdering tilfredsstille kravene i EMK artikkel 8 (2), men praktiseringen vil kunne reise tvilsspørsmål i forbindelse med myndighetenes skjønnsavveining etter bestemmelsen («nødvendig i et

<sup>82</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20062007/018/PDFS/OTP200620070018000DDDPDFS.pdf>

<sup>83</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/grooming.pdf>

demokratisk samfunn»), herunder hvorvidt det er forholdsmessighet mellom mål og midler. SMR gjør departementet oppmerksom på problemstillingen og anmoder om at det bør fremkomme i lovforarbeidene at departementet har vurdert lovforslaget opp mot bestemmelsen i EMK artikkel 8, hvilke argumenter som er aktuelle, og hvilken vekt disse har hatt. Herunder vises til ytterligere problemstillinger i forhold til EMK artikkel 8, som departementet anmodes om å vurdere.

SMR uttaler videre at departementet ikke har vurdert lovforslaget opp mot EMK artikkel 6 (2), og at departementet i sin utredning av de alternative foreslåtte bestemmelser til ny § 201 a i straffeloven, herunder spørsmålet om bevismessige kriterier for subjektiv skyld, bør knytte vurderingen opp mot denne bestemmelsen.

SMR peker endelig på spørsmål som reiser seg i forhold til yttrings- og informasjonsfriheten, jf. EMK artikkel 10, og ber om at departementet vurderer lovforslaget også opp mot denne bestemmelsen.

## **9.6 Forslag om lovfesting av adgang til DNA-testing og aldersundersøkelse i saker om familiegjenforening og asylsaker**

I Ot.prp. nr. 17 (2006–2007) Om lov om endringer i utlendingsloven (DNA-testing og aldersundersøking mv.)<sup>84</sup> foreslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Det blir for det første foreslått å gi en hjemmel i utlendingsloven for å videreføre dagens praksis når det gjelder bruk av DNA-tester. Forslaget innebærer hjemmel for å be søkeren om å avlegge en DNA-test.

Praksisen antas i dag å ha rettslig grunnlag i samtykke. DNA-tester blir brukt for å fastslå om det er gitt korrekte opplysninger om familierelasjonen i saker som gjelder familiegjenforening mellom foreldre og barn, der forholdet ikke kan dokumenteres på annen måte.

For det andre blir det foreslått å gi en hjemmel i ny § 37 g for å videreføre praksisen med aldersundersøkelse. Også denne

---

<sup>84</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20062007/017/PDFS/OTP200620070017000DDDDPDFS.pdf>



ordningen har i dag grunnlag i samtykke. Alderstesting benyttes i første rekke i asylsaker, men det er også aktuelt å bruke aldersundersøkelser i saker som gjelder familiegjenforening mellom foreldre og barn. Aldersundersøkelse skal gi et mer solid grunnlag for å teste opplysninger til utlendinger som mangler dokumentasjon for alderen sin og som oppgir å være under 18 år.

Departementet viser til at det finnes internasjonale konvensjoner om behandling av personopplysninger som må tas hensyn til, og omtaler Europarådets konvensjon av 28. januar 1981 nr. 108 om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger, EU direktiv 95/46/EF om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger, og Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) sine retningslinjer for vern av og for utveksling av persondata over landegrensene (Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flow of Personal Data).

Om de menneskerettslige forpliktelsene når det gjelder DNA-testing, uttaler departementet under pkt. 2.2.5:

*På eit meir generelt plan stiller Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) opp skrankar for i kva grad forvaltninga kan gripe inn overfor einskildindivid. EMK er gjord til norsk lov gjennom lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettslova) § 2 nr. 1, og ved motstrid går føresegnene i konvensjonen føre anna norsk lovgiving, jf. menneskerettslova § 3 og utlendingsloven § 4. Artikkelen 8 i konvensjonen har reglar om retten til respekt for privatliv og familieliv. Også Den internasjonale fråsegna om menneskerettane og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar (SP) har føresegner som gjeld personvernet, men desse føresegnene må reknast for å vere mindre vidtgåande enn dei vi finn i den norske personvernlovgivinga og i dei internasjonale instrumenta som er nemnde ovanfor.*

Og under pkt. 2.3.5 om alderstesting uttales:

*Departementet viser òg til FN's konvensjon om barnrettane av 20. november 1989, men det er ingen sider ved dei undersøkingane som blir gjorde for å avklare alder,*

*som framstår som problematiske i forhold til føresegner i barnekonvensjonen.*

I tillegg er følgende fra UNHCRs særskilte retningslinjer om flyktningbarn gjengitt:

*When identity documents are not relied on to establish age, authorities usually base age assessments on physical appearance. Sometimes «scientific procedures» are used, such as dental or wrist bone x-rays. Precautions must be taken if such methods are used. First, these methods only estimate age. Authorities must therefore make sure their methods are accurate and allow for margins of error. Second, when technology is used, it must be safe and respect human dignity. Third, special procedures or programmes usually are intended to help younger persons when their needs are greater. When the exact age is uncertain, the child should be given the benefit of the doubt.*

## **9.7 Forslag om lovendringer for å hindre tvangsekteskap med mer**

I Ot.prp. nr. 100 (2005–2006) Om lov om endringer i ekteskapsloven og straffeprosessloven mv. (tiltak for å forhindre tvangsekteskap mv.)<sup>85</sup> 30. juni 2006 legger Barne- og likestillingsdepartementet frem forslag til endringer i lov av 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven) og lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) mv. med sikte på å styrke det rettslige vernet mot tvangsekteskap og barneekteskap, sikre kvinner og menns like rett til skilsmisse og styrke vernet mot polygami.

Departementet viser under kapittel 1 i proposisjonen til at retten til beskyttelse mot tvang ved ekteskap er beskyttet av menneskerettighetene, andre internasjonale konvensjoner samt norsk lov:

*De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1996 om sivile og politiske rettigheter artikkel 23 nr. 3 hvor det heter at «intet ekteskap må inngåes uten de fremtidige ektefellers frie og uforbeholdne samtykke». Gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av men-*

<sup>85</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/100/PDFS/OTP200520060100000DDDDPDFS.pdf>

*neskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 nr. 3 gjelder denne konvensjonen som norsk rett og med forrang. Tvangsekteskap er også i strid med De forente nasjoners internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner artikkel 16 hvorefter konvensjonspartene er forpliktet til å treffe tiltak for å sikre kvinner og menn den samme rett til fritt å velge ektefelle og å inngå ekteskap bare når det skjer på fritt grunnlag og med fullt samtykke. Konvensjonen ble ratifisert av Norge 21. mai 1981 og gjennom lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) § 1b gjelder den som norsk rett. Retten til fritt å velge ektefelle følger også av ekteskapsloven § 1a.*

Departementet fremhever at det til tross for omfattende innsats på dette feltet fremdeles er unge mennesker som blir utsatt for tvangsekteskap, og at et hovedformål med forslagene er å unngå at personer bosatt i Norge omgår ekteskapslovens krav ved å reise utenlands og inngå ekteskapet der.

Forslagene er et ledd i oppfølgingen av Ot.prp. nr. 103 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapslova) m.m. og tiltak 7 og 11 i Tiltaksprogrammet mot tvangsekteskap («Fornytt innsats mot tvangsekteskap – våren 2002»).

Departementet foreslår at et ekteskap som er inngått i utlandet der en eller begge parter er under 18 år, ikke skal legges til grunn som gyldige i Norge dersom minst en av partene er norsk statsborger eller fast bosatt i Norge.

Det foreslås videre 16 år som absolutt grense for når fylkesmannen kan innvilge dispensasjon fra 18-årskravet i ekteskapsloven § 1.

Departementet foreslår at der hvor minst en av partene er norsk statsborger eller er fast bosatt i Norge, vil et ekteskap inngått ved stedfortreder ikke bli anerkjent i Norge.

Departementet foreslår videre en bestemmelse i ekteskapsloven som sier at ekteskap som er inngått i utlandet der en eller begge parter allerede er gift, ikke skal anerkjennes i Norge der en av partene er norsk statsborger eller fast bosatt i Norge. For å avhjelpe alvorlige negative konsekvenser ved manglende anerkjennelse av et ekteskap foreslås mulighet

for etterfølgende anerkjennelse av ekteskapet dersom sterke grunner taler for det.

Videre foreslås enkelte lovendringer som kan gjøre det lettere å få oppløst et ekteskap inngått ved tvang. Departementet foreslår at adgangen i ekteskapsloven § 23 til å få direkte skilsmisse ved dom, utvides til å gjelde tvangsekteskap generelt, herunder der andre enn ektefellen har utøvet tvangen. Det foreslås også endringer i straffeprosessloven slik at det blir en utvidet adgang til å fremme krav om ugyldighet eller skilsmisse som borgerlig rettskrav i en straffesak, selv om ektefellen ikke er siktet i saken.

For å følge opp Stortingets uttalelse i Innst. O. nr. 17 (2003–2004) om at både hensynet til muslimske kvinners rett til skilsmisse og hensynet til at ekteskapet som en forpliktelse mellom to parter kan ivaretas samtidig, foreslås det å endre erklæringsskjemaet slik at kommende ektefeller skal erklære at de respekterer menns og kvinners like rettigheter etter norsk lov, og å oppheve bestemmelsen i ekteskapsloven som angår lik rett til skilsmisse.

De ulike internasjonale konvensjoner som er relevante når det gjelder plikt til å beskytte mot tvangsekteskap, er omtalt i kapittel 3 i proposisjonen, uten at det nærmere er drøftet hvordan de enkelte forslagene bidrar til å fremme de aktuelle forpliktelsene.

## 9.8 Flere lovforslag mot tvangsekteskap

Den 12. oktober 2006 sendte Arbeids- og inkluderingsdepartementet forslag om tiltak mot tvangsekteskap på høring.<sup>86</sup> Det ble her skissert tre forslag til nye tredje ledd til lovutkastet i NOU 2004: 20 § 49 om familiegjening mellom ektefeller. Bakgrunnen for forslaget var at Utlendingslovutvalget (NOU 2004: 20) foreslo å innføre et 21-års krav for familieinnvandring for ektefeller. Høringsbrevet inneholdt ulike alternative tiltak for å motvirke at unge personer sendes tilbake til opprinnelseslandet og holdes igjen der mot sin vilje, i den hensikt å tvangsgiftes. Alternativene skal i utgangspunktet gjelde generelt for alle innbyggere i Norge som ønsker å bo i Norge sammen med en utenlandsk

<sup>86</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2006/Horing-Beskyttelse-mot-tvangsekteskap-tiltak-for-a-motvirke-at-unge-personer-sendes-til-og-holdes-tilbake/1.html?id=271005>

ektefelle/samboer. Det ble imidlertid foreslått noen unntak. Vilklårene skal blant annet ikke gjelde hvis partene var gift før herboende innvandret til Norge, og det åpnes også for å gjøre unntak dersom særlig grunner taler for det.

SMR fremhever i sitt hørings svar<sup>87</sup> at bestemmelsene som foreslås i høringsbrevet om alderskrav og tilknytningskrav for å inngå ekteskap over landegrensene, vil kunne – fordi de også vil omfatte ekteskap som er frivillig inngått – utgjøre inn- grep i retten til respekt for familieliv, jf. EMK artikkel 8. SMR påpekte at selv om staten som utgangspunkt har rett til å kon- trollere utlendingers innreise, opphold og utvisning og EMK artikkel 8 ikke pålegger en generell plikt til å respektere en families valg med hensyn til hvilket land den ønsker å utøve sitt familieliv i, må det foretas en individuell vurdering av hver enkelt sak for å vurdere om en nektelse er i samsvar med de krav som følger av EMK artikkel 8. I lys av dette fremhever SMR at signalene under punkt 9.2.3 i høringsbrevet om unn- tak dersom særlig grunner tilsier det, gir grunn til bekymring, da dette kan forstås slik at det må spesielle omstendigheter til for at forholdet til EMK artikkel 8 skal vurderes.

SMR fremhevet at dersom man velger å lovfeste en systema- tikk hvor nektelse av familiejenforening for enhver som omfattes av kravene, blir hovedregel, bør også plikten til å vurdere de konkrete omstendighetene i hvert tilfelle – og herunder sikre oppfyllelse av EMK artikkel 8 samt EMK ar- tikkel 14 om forbud mot diskriminering – gis klar forankring i lovteksten. Videre anbefaler SMR at de mest sentrale krite- rier for når unntaket vil inntre, reguleres nærmere i lov eller forskrift, eller som et minimum i tilgjengelig rundskriv.

## 9.9 Instruks om proforma ekteskap

Arbeids- og inkluderingsdepartementet instruerte Utlen- dingsdirektoratet (UDI) i instruks AI-8/06 om generelle lov- tolkingsspørsmål og om generelle spørsmål ved skjønnsut- øvingen, jf. utlendingsloven § 38 første ledd, og ba UDI om å trygge praksis slik at det i tilstrekkelig grad blir lagt vekt på proforma hensyn ved søknader om tillatelse etter utlendings- forskriften § 23 første ledd bokstav a, samt fornyelse og til- bakekall av slike tillatelser, og bosettingstillatelse etter utlen- dingsforskriften § 43.

<sup>87</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/tvangsekteskap.pdf>

Bakgrunn for instruksen var å avdekke og hindre misbruk av regelverket om innvandring til Norge. Etter utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav a er det et vilkår for familiegjenforening for ektefeller at de skal bo sammen. Videre kan tillatelse bli avslått om ekteskapet er proforma. Dette følger av en tolkning av utlendingsloven § 9 i lys av forarbeidene til loven og forvaltnings- og rettspraksis. Et ekteskap er proforma dersom ekteskapet i all hovedsak er inngått for å oppnå arbeids- eller oppholdstillatelse. Vurderingen av om et ekteskap er inngått proforma er sammensatt og byr på bevismessige utfordringer.

Departementet har i instruksen trukket frem de momentene som er av særlig relevans i den helhetsvurderingen som må foretas om et ekteskap er inngått proforma. Flere av momentene er også vist til i NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov*.

### 9.10 Høring – Forslag om endringer i straffeloven § 33 og straffeprosessloven § 181 kontaktforbud (besøksforbud) med elektronisk merking («omvendt voldsalarm»)

Justisdepartementet sendte den 22. september 2006 ut på høring forslag om endring av straffeloven og straffeprosessloven med sikte på å foreslå innføring av kontaktforbud (besøksforbud) med elektronisk merking.<sup>88</sup>

I regjeringens tiltredelseserklæring (Soria Moria-erklæringen)<sup>89</sup> fremgår det at regjeringen vil utrede et prøveprosjekt med bruk av omvendt voldsalarm, der brudd på kontaktforbud medfører tvungen bruk av alarm som varsler fornærmede ved nærvær. Prøveprosjektet er en del av regjeringens innsats for å styrke bekjempelsen av vold i nære relasjoner samt øke beskyttelsen av personer som utsettes for vold eller trusler om vold av en kjent gjerningsperson.

Departementet understreker at elektronisk merking bare er ett av flere tiltak i en helhetlig tiltakskjede for å hindre den type voldsutøvelse. Forslaget innebærer heller ikke at elektronisk merking vil bli obligatorisk når det ilegges kontaktforbud. De tilfellene der elektronisk merking ikke kan anses

88 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2006/Horing-Forslag-om-endringer-i-straffeloven-22-og-straffeprosessloven-181-kontaktforbud-besoksforbund/3.html?id=271045>

89 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/smk/rap/2005/0001/ddd/pdfv/260512-regjeringsplattform.pdf>

for å være et egnet virkemiddel, kan for eksempel være overfor personer som vurderes å være for farlige og derfor må underlegges andre og strengere tiltak, eller personer som av ulike årsaker ikke har forutsetninger for å kunne følge de retningslinjer som vil følge av et pålegg om elektronisk merking. I andre tilfeller vil trusselvurderingen kunne resultere i at det vil bli iverksatt andre og mindre inngripende tiltak overfor den kontaktforbudet gjelder.

Endringsforslagene går i korte trekk ut på følgende:

- a. Straffeloven § 33 endres ved at kontaktforbud kan ilegges sammen med elektronisk merking.
- b. Straffeprosessloven § 181 endres ved at elektronisk merking tilføyes i rekken av de tiltakene den mistenkte kan samtykke i for at påtalemyndigheten kan unnlate pågrepelse eller løslate den pågrepne.

Begrunnelsen for endringsforslagene er særlig å øke beskyttelsen av personer som utsettes for vold eller trusler om vold fra nåværende eller tidligere samlivspartner, men elektronisk merking vil kunne gjelde alle som blir ilagt et kontaktforbud.

Begrepet «besøksforbud» ble i den nye straffeloven § 57 og i gjeldende straffelov § 33 erstattet med begrepet «kontaktforbud», mens straffeprosessloven § 222a fortsatt omtaler «besøksforbud». For å harmonisere begrepsbruken foreslås derfor å erstatte begrepet «besøksforbud» med «kontaktforbud» i overskriften til kapittel 17a og §§ 222a i straffeprosessloven.

Det blir i høringsnotatet nevnt at man etter dagens ordning i henhold til straffeprosessloven § 222a kan ilegges besøksforbud uten å være domfelt for en straffbar handling. Departementet kommer til at man ikke vil foreslå en lignende hjemmel for pålegg om elektronisk merking der noen bryter et kontaktforbud. Det blir uttrykt at dersom man legger til grunn at elektronisk merking i noen grad er en frihetsberøvelse, vil det kunne være vanskelig forenlig med EMK artikkel 5 å gi pålegg om elektronisk merking uten dom.

Høringsfristen gikk ut 23. desember 2006.

## 9.11 Høyesterettsavgjørelser

### Høyesterettsdom om tvangsekteskap og SP artikkel 23 og KDK artikkel 16 nr. 1 bokstav b

Høyesterett avsa den 15. februar 2006 dom i en sak som gjaldt tvangsekteskap.<sup>90</sup>

Høyesterett uttalte at retten til selv å bestemme hvem man skal gifte seg med, er en grunnleggende menneskerettighet, jf. SP artikkel 23 og KDK artikkel 16 nr. 1 bokstav b. Retten uttaler videre at tvangsekteskap er en grov krenkelse av individets frihet og selvstendighet, og at det nesten uten unntak også er en grov krenkelse av råderetten over egen kropp.

Retten viste til at straffeloven § 222 andre ledd om tvangsekteskap ble tilføyd ved lovendring i 2003, og at strafferammen med dette ble satt til fengsel i seks år. Ved å sette strafferammen for tvang til å inngå ekteskap så høyt har lovgiverne klart markert sitt syn på alvorlighetsgraden i slike handlinger, og retten viste i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) s. 10–15 og Innst.O. nr. 106 (2002–2003) s. 2–3.

I motsetning til tingretten og lagmannsretten mente Høyesterett at det ikke forelå en fullbyrdet overtredelse av straffeloven § 222 andre ledd, men derimot kun et forsøk. Det måtte likevel tas hensyn til at fornærmede i sin kultur langt på vei ble betraktet som gift, og at betydningen av at ekteskapet ikke formelt var registrert, måtte anses å være relativt liten.

Etter en samlet vurdering ble straffen satt til henholdsvis to år og seks måneder og to år for de to tiltalte.

### Høyesterettskjennelse om ransaking og EMK artikkel 8

Høyesterett avsa den 15. mai 2006 kjennelse i en sak som gjaldt straffutmålingen ved ulovlig besittelse av en ladd pistol mv., jf. våpenloven § 33.<sup>91</sup>

En politipatrulje stanset i oktober 2004 en bil med merket «X Farvehandel», på den bakgrunn av at personer som angi-

90 HR-2006-00258-A

91 HR-2006-00815-A



velig tilhørte ransmiljøet, hadde tilknytning til den aktuelle fargehandelen. Bilen, sjåføren og passasjerene ble ransaket, og det ble ved søket funnet en pistol.

Høyesterett kom til at stansingen av bilen var lovlig etter vegtrafikkloven § 10, og spørsmålet var således om ransakingen medførte en krenkelse av EMK artikkel 8, og om det i så tilfelle skulle legges vekt på dette ved straffutmålingen, jf. EMK artikkel 13.

Høyesterett tok først stilling til om ransakingen i det hele tatt lå innenfor rammen av EMK artikkel 8 (1). Her viste Høyesterett til praksis fra EMD, og da særlig til saken *Société Colas Est* med flere mot Frankrike<sup>92</sup> og til saken *P.G. og J.H. mot Storbritannia*.<sup>93</sup> Som følge av denne praksisen, sammenholdt med det foreliggende tilfellet hvor bilen ble brukt til et privat formål sammen med familie, kom Høyesterett til at det ikke var tvilsomt at artikkel 8 kom til anvendelse.

Retten slo deretter fast at en lovhjemlet ransaking for å avdekke ulovlige skytevåpen vil kunne medføre at unntaket i artikkel 8 (2) kommer til anvendelse. Spørsmålet var dermed om den aktuelle ransakingen var lovlig etter straffeprosessloven. Her bygget Høyesterett på lagmannsrettens bevisbedømmelse og kom som lagmannsretten til at ransakingen var ulovlig.

Retten tok til slutt stilling til om bruddet på EMK artikkel 8 kunne begrunne redusert straff for å gi tiltalte et «effektivt botemiddel», jf. EMK artikkel 13. Spørsmålet var nærmere bestemt om det er tilstrekkelig at domstolen konstaterer bruddet, eller om det kreves noe i tillegg.

I denne sammenheng viste Høyesterett til Rt. 2001 s. 428 og uttalte at det beror på en konkret vurdering om en konstatering av krenkelse gir et tilstrekkelig effektivt botemiddel. Dette var også i samsvar med EMDs praksis.<sup>94</sup> Som en følge av dette kom Høyesterett til at det i denne saken var et klart tilstrekkelig botemiddel at krenkelsen av artikkel 8 blir konstatert. I og med at tiltalte uansett hadde vært nødt til å finne seg i inngrepet dersom politiet hadde et bedre grunnlag og

---

92 Sak nr. 37971/97

93 Sak nr. 44787/98

94 I saken *Kudla mot Poland* i avsnitt 165 uttalte EMD at det avgjørende er om krenkelsen blir «sufficiently compensated by the findings of violation of the Convention.»

dermed hadde innhentet samtykke til ransakningen, kunne ikke den psykiske tilleggsoplysnings ved at ransakningen var ulovlig, ha vært særlig stor.

Høyesterett sluttet seg etter dette til lagmannsrettens straffutmåling, og anken ble forkastet.

### Høyesterettsdom om proforma ekteskap

Høyesterett avsa den 15. desember 2006 dom i en sak om proforma ekteskap. Saken gjaldt gyldigheten av utlendingsmyndighetenes avslag på søknad om familiegjenforening basert på ekteskap.<sup>95</sup>

Utlendingsmyndighetene hadde i avslagsvedtaket lagt til grunn at ekteskapet mellom partene ikke var reelt. Det sentrale spørsmålet for Høyesterett var hvilket beviskrav som gjelder for å kunne legge til grunn at et ekteskap er inngått proforma. Høyesterett kom under dissens til at det her gjelder et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det kreves således bevis av vekt for å legge til grunn at ekteskap ikke er reelt, og staten har bevisbyrden for dette. Høyesteretts flertall fant det ikke tilstrekkelig godgjort at ekteskapet ikke var reelt fra begge parters side da Utlendingsnemnda traff sitt vedtak, og lagmannsrettens dom ble etter dette stadfestet.

## **9.12 Uttalelser fra Sivilombudsmannen**

### Kommunikasjonskontroll i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå mv.

Ombudsmannen undersøkte i en konkret klagesak om kontrollen av en innsatt persons kommunikasjon med sin advokat i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, var i strid med EMK artikkel 8.<sup>96</sup> På oppfordring fra ombudsmannen forela Kriminalomsorgens sentrale forvaltning spørsmålet for Justis- og politidepartementets lovavdeling, som i en uttalelse 20. februar 2006 kom til at straffegjennomføringsloven §§ 30–32 med tilhørende forskrifter ikke var forenlig med, eller i alle fall står i et tvilsomt forhold til, EMK slik denne er tolket av EMD når det gjelder kontroll av kommunikasjon

<sup>95</sup> HR-2006-02109-A

<sup>96</sup> Sak 2005/1027. Tilgjengelig på [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no).

med advokater som ikke er offentlige forsvarere. Lovavdelingen uttalte at det gjaldt følgende punkter:

- åpning av post til og fra advokater uten at det foreligger konkret mistanke om at sendingen inneholder ulovlige objekter
- gjennomlesning av post til og fra advokater uten at det foreligger særlige omstendigheter som gir myndighetene rimelig grunn til å tro at advokatprivilegiet misbrukes og at brevets innhold kan skade fengselets sikkerhet, andres sikkerhet eller er straffbart på annen måte
- avlytting av telefonsamtaler mellom innsatte og dennes advokat
- avlytting av samtaler under besøk av advokat

Lovavdelingen uttalte også at selv om dette særlig berørte regelverket for fengsel med særlig høyt sikkerhetsnivå, var det også grunn til å endre de generelle reglene for fengsel med høyt sikkerhetsnivå og lavere sikkerhetsnivå for å klargjøre at kommunikasjon med advokater nyter særlig beskyttelse. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning uttalte deretter i brev til ombudsmannen at Lovavdelingens uttalelse ble lagt til grunn, og at arbeidet med å endre de aktuelle bestemmelsene i straffegjennomføringsloven og straffegjennomføringsforskriften med tilhørende retningslinjer, ville bli påbegynt.

Ombudsmannen uttalte ved avslutningen av saken at han hadde merket seg at regionene i kriminalomsorgen vil bli anmodet om å endre praksis i forhold til kommunikasjonskontroll med advokater inntil de nødvendige endringene er på plass. Videre uttalte han at han hadde registrert at retningslinjene til straffegjennomføringsloven allerede er endret, og at det nå fremgår med tydelighet at advokater skal behandles på linje med offentlige forsvarere, jf. punkt 6.13, 6.14 og 6.15. Det er også gjort justeringer av ordlyden under punktene 3.33, 3.34 og 3.35 som følge av dette. Ombudsmannen forutsatte at disse justeringene vil fremgå tydeligere etter at også ordlyden i loven er endret.

Ombudsmannen sluttet seg i hovedsak til Lovavdelingens uttalelse. Det var ikke nødvendig å foreta nærmere vurderinger av spørsmålet om kontroll av kommunikasjon med advokater og forholdet til EMK artikkel 8. Han kom imidlertid med en presisering i forhold til det Lovavdelingen generelt

hadde uttalt om kontrollregimet ved avdelingen med særlig høyt sikkerhetsnivå og forholdet til statens skjønnsmargin. Lovavdelingens uttalelse kunne etter ombudsmannens oppfatning på ett punkt gi inntrykk av at kontrollregimet i avdelingen med særlig høyt sikkerhetsnivå (med unntak av kontroll av kommunikasjon med advokat) er innenfor statens skjønnsmargin og i samsvar med konvensjonen, fordi det berører bare få personer. Det kunne ikke være riktig, og det var formodentlig heller ikke det Lovavdelingen hadde ment. Ombudsmannen presiserte at begrunnelsen for at det er innenfor statens skjønnsmargin å gi regler om slikt kontrollregime for den aktuelle avdelingen i Ringerike fengsel, og at det således er i samsvar med konvensjonen, må være at det er påvist et behov for å gjøre gjeldende et strengere kontrollregime overfor innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå enn overfor andre innsatte, av de samme grunner som gjør at de er plassert i avdelingen.

Ombudsmannen uttalte også ved avslutningen av saken at den illustrerer betydningen av at forvaltningen, og i særlig grad sentralforvaltningen, i alle saker som gir grunn til det, foretar selvstendige og grundige vurderinger av forholdet til de menneskerettighetsforpliktelser som Norge har, derunder forholdet til EMK. Under henvisning til EMDs uttalelse i saken Campbell mot Storbritannia<sup>97</sup> uttalte ombudsmannen også om kontroll av kommunikasjon med advokater, at det ikke i seg selv kan være tilstrekkelig at det foreligger mistanke om at den innsatte vil forsøke å misbruke sin ukontrollerte kontakt med advokaten, men at det også må foreligge konkret mistanke om at advokaten vil la seg misbruke. Videre må det i den forbindelse, som en helt sentral del av advokatprivilegiet, forutsettes at advokaters rolleforståelse og yrkesetiske standard tilsier at advokater i utgangspunktet ikke vil stille seg i en slik situasjon.

### Sivilombudsmannens besøk på Trandum

I 2006 har ombudsmannen undersøkt forhold knyttet til driften ved Politiets utlendingsinternat på Trandum.<sup>98</sup> Bakgrunnen for undersøkelsen var et besøk ombudsmannen foretok ved internatet 1. mars 2006. På bakgrunn av den informasjonen som ble gitt under besøket og ombudsmannens egne observasjoner, ble det besluttet å undersøke enkelte

97 Appl. no 13590/88

98 Sak 2006/225

forhold nærmere. Ombudsmannen tok opp med politiet forhold knyttet til internatets bruk av sikkerhetsceller og annen tvang, behovet for lov- og forskriftsregulering av internatets drift, bruken av kommunikasjonskontroll, samtykke til internering, bruk av innleide vektere, aktivitetstilbudet som gis til de internerte, mattilbudet, inspeksjonsrutinene og forslaget om opprettelse av et tilsynsråd ved internatet. Ombudsmannens uttalelse berører blant annet forholdet til EMK artikkel 8 samt henvisninger til CPTs rapporter fra besøk.

## **10. RETTEN TIL TANKE- OG TROS- OG LIVSSYNSFRIHET**

Alle har rett til tanke-, samvittighets-, tros- og livssynsfrihet. Rettigheten er beskyttet i EMK artikkel 9 og SP artikkel 18. Dette omfatter både rett til å bekjenne seg til eller anta religion eller tro etter eget valg, og rett til å utøve sin religion eller tro gjennom handling. Retten til å fritt å bekjenne seg til religion eller tro og til å velge religion eller tro, kan ikke innskrenkes. Retten til å utøve religion eller tro kan innskrenkes, men slike begrensninger må være foreskrevet ved lov, fremme legitime samfunnsmessig formål som er nærmere avgrenset i konvensjonene, og være nødvendige i et demokratisk samfunn.

Barns tanke- og trosfrihet er særskilt beskyttet i BK artikkel 14. Bestemmelsen anerkjenner også foreldrenes rett til å veilede barnet i utøvelsen av rettigheten. EMK første protokoll artikkel 2, SP artikkel 18 (4) og ØSK artikkel 13 (3) omhandler undervisning i samsvar med foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisning.

### **Norsk lovgivning**

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Det finnes også flere lover som berører og regulerer retten til tros- og livssynsfrihet; enkelte av disse omtales nedenfor.

Grunnloven § 2 første ledd beskytter visse aspekter ved tros- og livssynsfriheten, men den rekker ikke like langt som det vernet som følger av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

## 10.1 FNs menneskerettighetskomité's anbefalinger til Norge

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter fastsetter at konvensjonspartene regelmessig skal rapportere til FNs menneskerettighetskomité om tiltak for å oppfylle sine konvensjonsforpliktelser. Norges femte rapport ble eksaminert 14. mars 2006, da representanter fra norske myndigheter møtte komiteen i New York.<sup>99</sup> Representanter fra frivillige organisasjoner deltok ved å utarbeide en skyggerapport, som ble sendt til komiteen.

Komiteen merket seg blant annet at Grunnloven § 2 annet ledd annet punktum, der det fastsettes at den som bekjenner seg til den evangelisk-lutherske tro, plikter å oppdra sine barn i samme tro, foreslås opphevet, og komiteen ga på nytt uttrykk for bekymring over at denne bestemmelsen er i strid med konvensjonen. Komiteen anbefalte norske myndigheter uten opphold å oppheve denne bestemmelsen.

## 10.2 Endringer i friskoleloven og fagskoleloven

30. juni 2006 ble det vedtatt endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova).

Lovendringen innebærer at adgangen til å godkjenne nye friskoler midlertidig oppheves, og at godkjente skoler som ikke var i drift 13. desember 2005, ikke får drive virksomhet etter friskoleloven. Bakgrunnen for lovendringen fremgår av Ot.prp. nr. 43 (2005–2006) Om lov om endringer i friskoleloven og fagskoleloven<sup>100</sup> 3. mars 2006, hvor det vises til at regjeringens standpunkt til friskoler ble presentert i den politiske plattformen for flertallsregjeringen (Soria Moria-erklæringen).<sup>101</sup> I erklæringen fremgår det at:

*Regjeringen vil ... gjennomgå regelverk og støtteordninger for private skoler for å stramme inn utbredelsen av private skoler som ikke utgjør et religiøst eller pedagogisk alternativ til den offentlige skolen.*

99 Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/\\$FILE/G0641421.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/$FILE/G0641421.pdf)

100 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/043/PDFS/OTP200520060043000DDDPDFS.pdf>

101 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/smk/rap/2005/0001/ddd/pdfv/260512-regjeringsplattform.pdf>

Departementet uttaler i kapittel 1 i proposisjonen at den vil legge frem et forslag til lov som i hovedsak bygger på hovedprinsippene i den tidligere privatskoleloven, og at det for å legge grunnlaget for en god og helhetlig utredning frem mot ny lov er nødvendig med en generell stopp i godkjenninger i en tidsbegrenset periode. Departementet mener likevel at det bør være mulig å gjøre unntak i helt spesielle tilfeller, og proposisjonen inneholder forslag til en unntaksbestemmelse i samsvar med dette, som ble vedtatt ved lovendringene 30. juni 2006.

### 10.3 Forslag om å oppheve dagens statskirkeordning

Den 31. januar 2006 avleverte det regjeringsoppnevnte statskirke-utvalget sin utredning *Staten og Den norske kirke* (NOU 2006: 2)<sup>102</sup> til Kultur- og kirke departementet. Formålet med utredningen er å gi grunnlag for å treffe beslutning om hvorvidt statskirkeordningen skal videreføres, reformeres eller avvikles. Tre alternative modeller for en fremtidig kirkeordning blir presentert; grunnlovsforankret folkekirke, lovforankret folkekirke eller selvstendig folkekirke.

Det rettslige rammeverket er grunnleggende forskjellig i de tre forslagene.

I tillegg til selve organiseringsspørsmålet blir finansieringsordninger, gravferdsforvaltningen, ordningen for fredede og verneverdige kirker og eiendomsretten til kirker, kirkegårder og Opplysningsvesenets fond ved et eventuelt opphør av statskirkeordningen, vurdert.

Utvalget omtaler retten til tros- og livssynsfrihet i henhold til internasjonale menneskerettighetstraktater i utredningens kapittel 4. I denne sammenheng blir særlig EMK artikkel 9 og SP artikkel 18 trukket frem.

Den 24. april 2006 ble utredningen sendt på høring. I SMRs høringsuttalelse 1. desember 2006<sup>103</sup> fremhever SMR at fremstillingen i NOU 2006: 2 ikke i tilstrekkelig grad tar inn over seg den rettslige konflikten som finnes mellom statskirkeordningen og de internasjonale menneskerettighetene.

---

102 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2006/Horing-NOU-2006-2-Staten-og-Den-norske-k/1.html?id=98497>

103 Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/statskirke\\_20061201.pdf](http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/statskirke_20061201.pdf)

SMR viser til at deler av den nåværende statskirkeordningen står i motstrid til de internasjonale menneskerettighetene, og at den indirekte, både gjennom statskirkerelatert lovgivning og myndighetspraksis på andre områder, har ledet til krenkelser i Norge. SMR fremhever at av de tre alternative modellene for en fremtidig kirkeordning som er foreslått, er en selvstendig kirke den organiseringen som best ivaretar de kravene som menneskerettighetene stiller, og som derfor bør være den organiseringen som norske myndigheter etablerer.

SMR viser også til at betegnelsen «folkekirke» knyttet til det etablerte navnet «Den norske kirke» er uheldig rent menneskerettslig. Betegnelsen etablerer et skille basert på etnisitet (ethnos vs. demos) da en underliggende idé her er en kirke som støttes av det norske folk. Slike skillelinjer i strid med grunnideen bak menneskerettighetene om likeverd. Denne begrepsbruken kan i tillegg bidra til å sementere oppfatningene om at Den norske kirke skal inneha en særstilling i det norske samfunnet.

#### **10.4 Utvalg skal vurdere endringer i grunnskolens og barnehagens formålsparagraf**

Bostad-utvalget<sup>104</sup> ble oppnevnt av regjeringen 2. mai 2006 og skal gjennomgå formålet for grunnskoler og barnehager. Utvalget skal se på alle sider ved formålene, både med tanke på et mer helhetlig utdanningsløp og samfunnsutviklingen. Dessuten skal utvalget vurdere dagens formålsparagraf.

Utvalget har en bred sammensetning og består av representanter fra utdanning, tros- og livssynssamfunn, minoriteter, menneskerettsmiljøer og av personer som har engasjert seg i verdispørsmål. Arbeidet ledes av viserektor Inga Bostad ved Universitetet i Oslo, og utvalget skal avgi sin innstilling innen 1. juni 2007.

Bakgrunnen for mandatet for dette utvalget er blant annet de endringer i opplæringsloven og friskoleloven som ble vedtatt i lov av 17. juni 2005 nr. 106 og som trådte i kraft samme dag, på bakgrunn av forslagene i Ot.prp. nr. 91 (2004–2005). Lovendringen utgjorde et ledd i oppfølgingen av FNs menneskerettighetskomité's uttalelse den 3. no-

---

<sup>104</sup> Mer informasjon om utvalget og dets mandat er å finne på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dep/Styret-rad-og-utvalg/Bostadutvalget.html?id=448229>



vember 2004.<sup>105</sup> I denne avgjørelsen konkluderte komiteen med at ordningen med delvis fritak i KRL-faget var i strid med SP artikkel 18 nr. 4 om foreldres frihet til å sørge for sine barns religiøse og moralske oppdragelse.

Henvisningen i lovens § 2-4 til lovens formålsbestemmelse § 1-2 ble fjernet. Bakgrunnen var å fjerne mulige spenninger og motsetninger mellom skolens formål og § 2-4, og dermed møte FNs uttalelser på dette punktet.

Det ble i 2005 ikke foreslått endringer i opplæringslovens formålsbestemmelse § 1-2. Etter departementets mening burde dette tas opp i en bredere sammenheng enn i forhold til KRL-faget alene. Det ble heller ikke foreslått endringer i navnet på faget.

## 10.5 Saker mot Norge for EMD i 2006

### Folgero m. fl. mot Norge tillatt fremmet av EMD<sup>106</sup>

Klagerne var elever ved offentlig grunnskole og deres foreldre, som var medlemmer av Human-Etisk Forbund. Klagerne ønsket fritak for KRL-faget, men fikk ikke medhold i Høyesterett (Rt. 2001 s. 1006).

Saken ble klaget inn for EMD, og 14. februar 2006 tillot domstolen saken fremmet. Klagerne anførte at EMK artikkel 8, 9, første protokoll artikkel 2, alene og sammen med artikkel 14, var krenket siden de ikke fikk fullt fritak fra KRL-faget.

Domstolen slo fast at klagen under artikkel 9 og første protokoll artikkel 2 reiste komplekse rettslige og faktiske spørsmål som burde avgjøres etter en materiell gjennomgang av saken, og konkluderte med at denne delen av klagen ikke var åpenbart ugrunnet. Saken kunne derfor ikke avvises. Tilsvarende for artikkel 14 sett i sammenheng med artikkel 8, artikkel 9 og annen setning i første protokoll artikkel 2.

Saken var oppe for muntlig høring i EMDs storkammer 6. desember 2006. Dom i saken er ikke falt per 1. februar 2007.

<sup>105</sup> *Leirvåg m. fl. mot Norge*, 3. november 2004, CCPR/C/82/D/1115/2003.

<sup>106</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=norway&sessionid=11532868&skin=hudoc-en>

## **11. RETTEN TIL MENINGS- OG YTRINGSFRIHET**

I henhold til SP artikkel 19 og EMK artikkel 10 har enhver rett til meningsfrihet uten inngrep, og til ytringsfrihet. Ytringsfriheten omfatter rett til å motta og meddele opplysninger og ideer av alle slag. Ytringsfriheten medfører forpliktelser og ansvar og kan derfor – i motsetning til meningsfriheten – gjøres til gjenstand for visse begrensninger. Offentlige myndigheters inngrep i ytringsfriheten må være foreskrevet ved lov samt være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til respekt for andres rettigheter eller for å ivareta nærmere definerte offentlige formål. Kravet om at inngrepet må være nødvendig, medfører også et krav om forholdsmessighet.

Barns ytringsfrihet er i tillegg beskyttet av BK artikkel 13.

### **Norsk lovgivning**

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid.

Ytringsfriheten er beskyttet av Grunnloven § 100.

### **11.1 Nye regler om varsling i arbeidsmiljøloven**

I lov 1. desember 2006 nr. 64 om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling) styrkes arbeidstakers rett til å varsle om krittikkverdige forhold i virksomheten i ny § 2-4, og i ny § 2-5 styrkes vernet mot gjengjeldelser overfor arbeidstakere som har varslet. Videre fastsetter ny § 3-6 i arbeidsmiljøloven plikt for arbeidsgiver til å utarbeide rutiner for varsling mv.

Reglene trådte i kraft 1. januar 2007.

Reglene erstatter varslerbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 2-4 fra 2005. Bakgrunnen for de nye reglene er uttalelsene om ansattes ytringsfrihet fra Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 1999: 27, og fra Stortinget i forbindelse med vedtakelsen av den nye Grunnloven § 100 om ytringsfrihet i 2004.

I Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)<sup>107</sup> uttrykker Arbeids- og inkluderingsdepartementet at formålet med regelendringene er å styrke den reelle yringsfriheten i ansettelsesforhold, og at reglene skal fremme åpenhet og bidra til bedre yringsklima i den enkelte virksomhet og signalisere at varsling er både lovlig og ønsket. Det er lagt vekt på at varsling er et viktig virkemiddel for å bekjempe korrupsjon og andre misligheter.

Med varsling menes etter arbeidsmiljøloven de tilfeller der arbeidstakere sier fra om kritikkverdige forhold i virksomheten. Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med lov eller med etiske normer, for eksempel korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet, fare for pasienters liv og helse, farlige produkter eller dårlig arbeidsmiljø. Det er tale om varsling hvis arbeidstaker sier fra om slike forhold internt til ledelsen eller andre i virksomheten, eller eksternt til tilsynsmyndigheter, medier mv.

I ny § 2-4 i arbeidsmiljøloven slås det fast at arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Bestemmelsen er i utgangspunktet en kodifisering av ulovfestede regler, men med en viss utvidelse av varslingsretten. Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Dette for å unngå at virksomheten påføres unødig skade, for eksempel hvis en arbeidstaker går til mediene med påstander han eller hun burde forstått at det ikke var grunnlag for. Det presiseres i forarbeidene at arbeidstaker skal ha en vid skjønnsmargin med hensyn til valg av fremgangsmåte, slik at det skal mye til for at fremgangsmåten skal kunne karakteriseres som uforsvarlig. Det følger videre av loven at arbeidstaker alltid skal ha rett til å varsle tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter, og til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det er også lovfestet at dersom arbeidsgiver anfører at arbeidstaker har varslet i strid med bestemmelsen, er det arbeidsgiver som må påvise at varslingen var urettmessig.

Arbeidsmiljøloven § 2-5 forbyr gjengjeldelser overfor arbeidstakere som har varslet. Forbudet omfatter også gjengjeldelser mot arbeidstaker som fremskaffer opplysninger eller på andre måter gir til kjenne at yringsfriheten vil bli brukt. Bestemmelsens første ledd lovfester videre en regel

---

107 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/084/PDFS/OTP200520060084000DDDPDFS.pdf>

om delt bevisbyrde, som innebærer at hvis arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted ulovlig gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det ikke har funnet sted gjengjeldelse i strid med loven. Arbeidstakere som er utsatt for gjengjeldelse i strid med gjengjeldelsesforbudet, kan i henhold til bestemmelsens tredje ledd kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld.

Det er arbeidsgivers ansvar å sørge for et godt yringsklima i virksomheten. Dette følger nå uttrykkelig av arbeidsmiljøloven ved en ny § 3-6, som slår fast at arbeidsgiver, når forholdene i virksomheten tilsier det, skal utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold.

Lovendringen er en oppfølging av Stortingets forutsetninger da den nye Grunnloven § 100 om yringsfrihet ble vedtatt i 2004 og da bestemmelsen om vern av varslere i arbeidsmiljøloven § 2-4 ble vedtatt i 2005.

## **11.2 Endringer i medieeierskapsloven – sterkere vern mot monopollignende tilstander**

Ved lov 30. juni 2006 om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven) ble det vedtatt endringer i medieeierskapsloven. Endringene innebærer at den øvre grensen for nasjonalt eierskap blir redusert fra 40 prosent til 1/3.

Lovendringene trådte i kraft straks.

Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 46 (2005–2006) Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven).<sup>108</sup>

I kapittel 4 uttaler departementet følgende om bakgrunnen for forslaget:

*§ 100 i Grunnlova gir styresmaktene pålegg om å leggje til rette for «en åpen og opplyst offentlig samtale». Dette inneber m.a. at styresmaktene må medverke til å hindre at eigarskapet i media blir samla på så få hender at*

<sup>108</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/046/PDFS/OTP200520060046000DDDDPDFS.pdf>

*ytrings- og informasjonsfridomen reelt sett blir svekka. Også den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK) som Noreg er bunden av, gir statane ein plikt til å hindre at det utviklar seg monopolaktige tilstandar i medie-marknaden (...).*

*Ifølgje Eigarskapstilsynets (no Medietilsynet) årsmelding for 2004 hadde Schibsted ein marknadsdel i dagspressa på 31 pst., medan Orkla og A-Pressen kvar seg hadde ein marknadsdel på 16 pst. I fjernsynsmarknaden hadde NRK 44 pst., medan dei fire aktørane A-Pressen, Egmont, Schibsted og SBS kvar seg hadde 10 pst. På radiomarknaden hadde NRK 60 pst., MTG 8 pst., SBS 5 pst., medan TV 2 hadde 3 pst. Ifølgje Medietilsynet har det ikkje skjedd vesentlege endringar sidan 2004.*

Departementet viser også til at regelverket i de europeiske landene departementet har oversikt over, tilsier at en grense på 1/3 ligger på gjennomsnittsnivå, og at denne grensen bygger på en allment akseptert oppfatning av hvor stor eierkonsentrasjon en kan akseptere av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten. Departementet viser også til rapport fra Europarådet (*Report on Media Diversity in Europe*) hvor det er uttalt at en grense på 1/3 er et av fellestrekkene i europeisk regulering av eierskap i mediene.

### **11.3 Forslag om å oppheve blasfemiparagrafen**

15. desember 2006 kom stortingsrepresentantene Carl I. Hagen (FrP) og Siv Jensen (FrP) med et forslag om å oppheve straffeloven § 142 (blasfemiparagrafen).<sup>109</sup> Det ble i forslaget vist til at blasfemiparagrafen lenge har vært en «sovende» bestemmelse, og at den ikke har vært benyttet siden den sist ble endret i 1973, selv om kristendommen stadig blir utsatt for meget kritiske angrep, forhånelser og bespottelser. Forslagsstillerne fremhevet at det vanskelig kan sees noen muligheter for at paragrafen vil kunne bli benyttet til å straffe noen som måtte forhåne den kristne tro, og de anser det heller ikke som ønskelig å vekke paragrafen til live og på den måten benytte straffeforfølgelse som metode for å styrke religiøse trosretninger. Etter deres mening påligger det Norge – som en liberal og demokratisk rettsstat – å fremme retten til frie ytringer mer enn retten til å slippe kritikk av ens religion.

<sup>109</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/dok8/2006/pdf/dok8-200607-025.pdf>

## 11.4 Forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap opprettholdes

I St.meld. nr. 18 (2005–2006) 19. mai 2006 *Om forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn*<sup>110</sup> foreslår regjeringen at det gjeldende forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn i kringkastingsloven § 3-1, opprettholdes.

Forholdet til EMK artikkel 10 drøftes i kapittel 3.7 i meldingen. Departementet viser til at det ikke foreligger noen avgjørelse fra EMD som drøfter holdbarheten av et forbud mot reklame for politiske partier, men at det finnes et par saker som tar stilling til lovligheten av forbud mot andre interessenters reklame for politiske budskap eller livssyn. De sentrale argumentene i disse sakene (VgT Verein gegen Tierfabriken mot Sveits, EMDs dom av 28. juni 2001 og Murphy mot Irland, EMDs dom av 10. juli 2003) omtales. I tillegg omtales TV Vest-saken, som gjaldt gyldigheten av Statens medieforvaltnings (nå Medietilsynet) vedtak om å ilegge TV Vest et gebyr for å ha overtrådt kringkastingslovens forbud mot politisk reklame i fjernsyn. Saken er omtalt nærmere nedenfor under pkt. 11.6.

I kapittel 4 i meldingen viser Kultur- og kirke departementet til at formålet med lovforbudet ikke er å begrense ytringsfriheten, men å styrke gode rammer for politisk debatt og en demokratisk valgprosess, og uttaler: «Etter departementets vurdering er hensynet til ytringsfriheten, uavhengig av et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn, godt ivaretatt gjennom de eksisterende muligheter politiske partier, interesseorganisasjoner og religiøse organisasjoner har til å presentere sine standpunkter i den offentlige debatt. Det vises til at heller ikke Grunnlovens ytringsfrihetsvern, § 100, er til hinder for at dagens forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn opprettholdes.»

Kringkastingsloven setter i dag forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn. Dette forbudet har ved flere anledninger vært foreslått opphevet.

I NOU 1999: 27 *Ytringsfrihed bør finde Sted* gikk Ytringsfrihetskommisjonen inn for å oppheve dagens lovforbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn, og i stor-

<sup>110</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20052006/018/PDFS/STM200520060018000DDPDFS.pdf>

tingsperioden 2001–2005 varslet regjeringen Bondevik II at den ville legge frem forslag om å oppheve lovforbudet i St.meld. nr. 26 (2003–2004). Det daværende flertall på Stortinget sluttet seg til forslaget. I NOU 2004: 25 *Penger teller, men stemmer avgjør* foreslo Demokratifinansierungsutvalget på bakgrunn av meldingen fire alternative reguleringsregimer. Regjeringen Bondevik II sendte deretter ut på høring et forslag om å oppheve forbudet og erstatte det med en bestemmelse hvor reklame for livssyn og politiske budskap tiltales generelt, men forbys i en periode på fire uker i forkant av valg og på valgdagen.

### 11.5 Uttalelse fra Sivilombudsmannen

Ombudsmannen har avgitt tre uttalelser om ytringsfrihet i 2006.

I den ene saken var spørsmålet om en kommune hadde adgang til å gi skriftlig advarsel til en miljøarbeider som ytret seg i lokalavisen om forhold ved egen arbeidsplass.<sup>111</sup> Ytringene gjaldt blant annet påståtte brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid i omsorgssektoren.

Ombudsmannen uttalte at kommunen ikke hadde rettslig grunnlag for å reagere på den ansattes bruk av ytringsfriheten, og ba om at den skriftlige advarselen ble trukket tilbake. Uttalelsene lå innenfor den ansattes ytringsfrihet slik den nå er nedfelt i Grunnloven § 100 (etter endring 30. september 2004) og EMK artikkel 10. Det er i samfunnets interesse at ansatte kan ytre seg om forhold i den offentlige forvaltningen. Ytringene var ikke i strid med den ansattes lojalitetsplikt. Etter det opplyste medførte ikke ytringene noen åpenbar risiko for skade på arbeidsgivers legitime interesser. Det var ikke avgjørende om den ansatte hadde tatt forholdene opp internt. Det var heller ikke avgjørende om påstandene hadde full dekning i de faktiske forhold. Kommunen tok ombudsmannens uttalelse til etterretning og beklaget det som hadde skjedd. Den skriftlige advarselen ble umiddelbart fjernet fra As personalmappe.

I den andre saken hadde A, som var sivilt ansatt ved en av Forsvarets høgskoler, i et internt notat til skolesjefen gitt uttrykk for sitt syn på lønnsstrategien for sivile vitenskapelige

---

111 Sak 2006/530. Tilgjengelig på [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no)

stillinger ved skolen.<sup>112</sup> Notatet ble møtt med et brev fra skolesjefen der det blant annet ble gitt uttrykk for bekymring fra skolens side over de holdninger som skolesjefen mente fremkom i notatet. I klagen til ombudsmannen pekte klageren blant annet på at tilbakemeldingen måtte tolkes som et signal om at han burde avstå fra å uttale seg.

Ombudsmannen uttalte at ansatte i offentlig forvaltning, som andre privatpersoner, har en alminnelig ytringsfrihet og et vidt spillerom for å gi uttrykk for sine meninger. Dette gjelder både ytringer i det offentlige rom og i interne fora. Brevet fra skolesjefen måtte anses som en tjenstlig tilrettevisning som var ment å begrense den tilsattes ytringsfrihet. Ombudsmannen konkluderte med at verken arbeidsgivers styringsrett eller arbeidstakerens lojalitetsplikt hjemlet reaksjonen fra skolesjefens side.

Den tredje saken gjaldt uttalelser fra en vararepresentant til Kristiansand bystyre.<sup>113</sup>

Under et bystyremøte fremsatte han uttalelser som virket provoserende og krenkende på de øvrige representantene. Vararepresentanten nektet å beklage sine uttalelser, og bystyret vedtok deretter å stenge vararepresentanten ute fra videre deltakelse i møtet.

Vararepresentanten klaget til ombudsmannen over vedtaket om utestenging. Ombudsmannen uttalte at bestemmelsen i bystyrereglementet som gir adgang til å stenge ute en representant, har som formål at et møte i bystyret skal kunne gjennomføres i verdige og rolige former. Bestemmelsen kan imidlertid ikke benyttes som en sanksjon mot en ytring. Grunnloven § 100 setter klare grenser for adgangen til å sanksjonere ytringer. Utestengingen av vararepresentanten fremstod som en sanksjon og syntes å ha gått utover bystyrets reglement.

## **11.6 Saker mot Norge for EMD i 2006**

To saker vedrørende EMK artikkel 10 er kommunisert fra EMD til den norske stat i 2006.

---

112 Sak 2005/2115. Tilgjengelig på [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no)

113 Sak 2005/1855. Tilgjengelig på [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no)



Saken TV Vest og Rogaland Pensjonistparti mot Norge<sup>114</sup> gjelder EMK artikkel 10 og politisk reklame. Saken var oppe for Høyesterett i 2004 og er publisert i Rt. 2004 s. 1737. Denne saken gjaldt gyldigheten av Statens medieforvaltnings vedtak om å ilegge TV Vest et gebyr for å ha overtrådt forbudet mot politisk reklame i fjernsyn, jf. kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd. Høyesteretts flertall kom til at verken Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10, jf. menneskerettsloven § 3, var til hinder for ileggelse av gebyret.

Saken Hanseid og Egeland mot Norge<sup>115</sup> gjelder EMK artikkel 10 og fotoforbudet i domstolloven § 131a. Saken var i 2004 oppe for Høyesterett, og den er publisert i Rt. 2004 s. 510. Denne saken gjaldt spørsmål om straff for overtredelse av domstolloven § 198 tredje ledd, jf. § 131a. Redaktørene i to landsdekkende aviser hadde publisert fotografier av domfelt i en drapssak på vei ut av rettslokalet uten domfeltes samtykke. De offentliggjorte bildene viste domfelte i gråt rett etter domsavsigelsen. Høyesterett fant det klart at bildene var i strid med fotograferingsforbudet i domstolloven § 131a. Etter en gjennomgang av EMDs praksis kom Høyesterett til at publiseringen av fotografiene ikke var vernet av EMK artikkel 10.

## 11.7 Karikaturstriden

Tolv karikaturtegninger av profeten Muhammed ble publisert av den danske avisen Jyllands-Posten 30. september 2005. Avisen var den første som publiserte karikaturtegnin-gene. I artikkelen som ledsaget tegningene, fremhever kulturredaktør Flemming Rose en rekke eksempler som han mener viser at det foreligger en frykt i det offentlige rom for islamkritiske uttrykk – og at denne frykten fører til selvsensur. For å utfordre denne selvsensuren inviterte Jyllands-Posten 40 danske karikaturtegnere til å tegne profeten slik de så ham. 12 av disse imøtekom forespørselen, og tegningene ble trykket i Jyllands-Posten, under tegnernes eget navn. 10. januar 2006 ble en faksimile av tegningene i Jyl-lands-Posten republisert av den kristne norske avisen Maga-zinet.

De menneskerettslige aspekter ved saken er omtalt i forordet.

---

114 Appl. no 21132/05

115 Appl. no 34438/04

Nedenfor følger en kort oversikt over sentrale trekk i utviklingen i saken i kronologisk rekkefølge:<sup>116</sup>

Den 9. oktober 2005 ber talsmenn for Danmarks Islamic Faith Community om en unnskyldning fra Jyllands-Posten, og 14. oktober 2005 demonstreres det mot tegningene i København. Den 19. oktober 2005 ber 11 ambassadører fra muslimske land om et møte med den danske statsministeren for å drøfte reaksjoner mot Jyllands-Posten. Den 7. desember 2005 drar en delegasjon av danske muslimer til Midtøsten for å ha møter med muslimske ledere. Med seg på reisen har de blant annet med seg provoserende tegninger som ikke har vært trykket i Jyllands-Posten, og som ikke har noen relasjon til avisen.

Den 10. januar 2006 republiseres en faksimile av tegningene i Jyllands-Posten av den kristne norske avisen Magazinet.

Den 23. januar 2006 sender det norske Utenriksdepartementet ved e-post til åtte norske ambassader i Midtøsten momenter ved de kan trekke på i sin håndtering av Muhammed-saken. Disse momentene inneholder blant annet beklagelse av at trykkingen av tegningene i det norske Magazinet har skapt uro i muslimske miljøer, og uttrykker stor forståelse for at disse oppleves som støtende. Det uttrykkes også at «deres tro har krav på vår respekt». I siste punkt vises det til at yringsfriheten er en bærebjelke i det norske samfunnet, og at denne innebærer toleranse også for meninger som ikke alle kan slutte seg til. Deretter vises det til at norsk lov og internasjonale forpliktelser setter grenser mot hets eller hatfulle ytringer.<sup>117</sup>

I slutten av januar 2006 kommer de palestinske gruppene Islamsk hellig krig og al-Aqsa med en oppfordring til skandinaver på Gazastripen om å forlate området innen 48 timer, og Utenriksdepartementet fraråder nordmenn å reise til Gaza. Den 3. februar 2006 møter utenriksministeren lederen for Islamsk Råd i Norge (IRN) og to sentrale imamer i IRN – ut fra et gjensidig ønske om kontakt og dialog om den vanskelige situasjonen som har oppstått.

<sup>116</sup> Oversikten bygger blant annet på Morgenbladets bilag om Karikaturesaken 17. februar 2006.

<sup>117</sup> Momentene gir uttalelser i jeg-form, men UD's pressetalskvinne opplyser senere at dette ikke er ment som sitater av utenriksministeren, og viser til at ambassadene enkelte steder har sendt ut pressemelding basert på denne teksten i ambassadørens navn.

Den 4. februar 2006 ble den danske og norske ambassaden i Damaskus angrepet av demonstranter. Utenriksdepartementet frarådet i denne sammenheng norske borgere å reise til Syria og oppfordret dem som allerede var der, til å forlate landet.<sup>118</sup> Den 5. februar 2006 ble svenske, danske og norske ambassader og konsulater angrepet i Beirut, og 7. februar 2006 gikk i overkant av hundre demonstranter til angrep på Norges ambassade i Teheran. Det ble kastet steiner og noen brannbomber mot ambassaden, men demonstrantene greide ikke å trenge seg inn i bygningen.<sup>119</sup>

Angrepene blir fordømt av Norge, og i pressemeldinger fra Utenriksdepartementet blant annet 4. og 7. februar 2006 (se note 110 og 111) uttrykker utenriksministeren at han har vært i kontakt med utenriksministrene i de aktuelle landene og fremhevet det ansvar disse har for å ivareta sikkerheten for ambassadepersonellet.

## **12. RETTEN TIL FORSAMLINGS- OG FORENINGSFRIHET**

I henhold til EMK artikkel 11 og SP artikkel 21 og 22 har enhver rett til å opprette og delta i fredelige forsamlinger og foreninger. Foreningsfriheten inkluderer også 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. Herunder må inngrepet også være forholdsmessig. Retten til å danne fagforeninger er i tillegg særskilt regulert i ØSK artikkel 8 og er nærmere omtalt nedenfor i kapittelet om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Barns rett til forsamlings- og foreningsfrihet er særskilt beskyttet i BK artikkel 15.

### **Norsk lovgivning**

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid.

Videre har Grunnloven § 100 en indirekte og begrenset beskyttelse av demonstrasjonsfriheten.

---

118 Pressemelding nr. 16/06 fra UD

119 Pressemelding nr. 18/06 fra UD

## 13. VERNET OM EIENDOMSRETTE

I henhold til EMK første protokoll artikkel 1 har enhver rett til å nyte sin eiendomsrett i fred. Dersom offentlige myndigheter griper inn i denne rettigheten, må dette skje i det offentliges interesse, være lovhjemlet samt være forholdsmessig. Eiendomsfriheten er ikke beskyttet av SP eller ØSK. FNs verdenserklæring om menneskerettighetene 10. desember 1948 uttrykker imidlertid prinsippet om eiendomsfrihet i artikkel 17. FNs verdenserklæring er ikke folkerettslig bindende, men har stor moralsk og politisk autoritet. Bestemmelsene i erklæringen kan også ha betydning ved at de gir uttrykk for prinsipper som kan påvirke internasjonal og nasjonal normutvikling.

### Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid.

Grunnloven beskytter ikke eiendomsretten direkte, men i § 105 finnes en bestemmelse om rett til erstatning ved avgivelse av eiendom til staten.

### 13.1 Høyesterettsavgjørelser

#### Høyesterettsdom om avslag på ektefellepensjon og EMK første protokoll artikkel 1

Høyesterett avsa den 8. mars 2006 dom i en sak som gjaldt krav om ektefellepensjon til fraskilt ektefelle.<sup>120</sup> Spørsmålet var om ekteskapsloven § 86, jf. § 94 nr. 3, som skjerpet vilkårene for en slik pensjon i forhold til den ankende part, er i strid med Grunnloven § 97 eller EMK første protokoll artikkel 1.

Retten kom til at det ikke forelå en klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning ved at ekteskapsloven § 86 ble gitt anvendelse for den ankende part, og det var således ikke i strid med Grunnloven § 97.

---

120 HR-2006-00404-A

Retten gikk så over til å vurdere om avslaget på ektefellepensjonen var i strid med EMK første protokoll artikkel 1. Det ble først konstatert at det ikke var tvilsomt at et krav på ektefellepensjon er en «eiendom», og det ble i denne sammenheng vist til saken *Stec med flere mot UK*.<sup>121</sup>

Høyesterett fant videre at det var skjedd en «interference» – et inngrep i den aktuelle «eiendomsrett». Det var klart at inngrepet var hjemlet i lov, og at det var skjedd i det offentliges interesse. Men i og med at de lovbestemmelsene som var til bedømmelse i nærværende sak hadde et sosialpolitisk tilsnitt, og at de var begrunnet i klare samfunnmessige hensyn, mente retten at staten måtte innrømmes en vid skjønnsmargin når ekteskapsloven § 86, jf. § 94 nr. 3, skulle vurderes mot EMK første protokoll artikkel 1.

Retten pekte på at EMK første protokoll artikkel 1 etter praksis krever at det skal være proporsjonalitet mellom inngrepets karakter og de samfunnmessige hensyn som begrunner inngrepet, selv om inngrepet klart er i det offentliges interesse. Retten mente at de sentrale elementer i denne proporsjonalitetsvurderingen var at statens inngrep, dets formål og karakter måtte vurderes mot den grunnleggende regelen i EMK første protokoll artikkel 1. Dette fulgte av saken *Hoogdijk mot Nederland*.<sup>122</sup>

For å illustrere hvordan disse prinsippene ble anvendt i praksis, viste retten til saken *Gooswaard-van der Lans mot Nederland*.<sup>123</sup> Som en følge av de prinsipper som gjelder for prøving av om EMK første protokoll artikkel 1 er krenket, og den konkrete avendelsen av disse i saken *Gooswaard-van der Lans mot Nederland*, kunne ikke Høyesterett se at avslaget på søknaden om ektefellepensjon innebar en krenkelse av EMK første protokoll artikkel 1, og lagmannsrettens dom ble således stadfestet.

#### Høyesterettsdom om omgjøring av vedtak om godkjenning og EMK første protokoll artikkel 1

Høyesterett avsa den 8. november 2006 dom i en sak som gjaldt et vedtak fattet av Landbruksdepartementet.<sup>124</sup> Departementet hadde omgjort et vedtak om godkjenning av

121 Sak nr. 65731/01 og 65900/01

122 Sak nr. 58641/00

123 Sak nr. 75255/01

124 HR-2006-01885-A

overføring av driftsenhet etter reindrifftsloven § 4 i områdestyret. Spørsmålet var om omgjøningsvedtaket var ugyldig.

På grunn av sykdom med påfølgende nedslaktning av beisetningen hadde det ikke vært drift i enheten de siste fire årene. Avgjørende for vedtaket om godkjenning av overføring var at det dreide seg om en eksisterende driftsenhet. Departementet la til grunn i sin omgjøring at det ikke forelå noen driftsenhet å overføre, og at den i og med nedslaktningen hadde blitt avvirket. På grunn av systembetragtninger i reindrifftsloven fremholdt departementet at det ikke var nødvendig med noe særskilt vedtak om avvikling. Den ankende part anførte blant annet at lovskravet i EMK første protokoll artikkel 1 om fratakelse av eiendom, ikke var oppfylt.

Retten gikk inn på fratakelsesregelen i EMK første protokoll artikkel 1 første ledd andre punktum. På bakgrunn av saken *Tre Traktører Aktiebolag mot Sverige*<sup>125</sup> kom førstvoterende til at retten til en driftsenhet er «eiendom» i forhold til EMK første protokoll artikkel 1. Det ble konstateret at å bli fratatt retten til driftsenhet måtte anses som et inngrep i eiendomsretten. Spørsmålet var så om fratakelsen hadde skjedd på «de betingelser som er hjemlet ved lov».

Retten viste til praksis fra EMD, saken *Lithgow mot UK*<sup>126</sup> og saken *Spacek s.r.o. mot Tsjekkia*,<sup>127</sup> hvor innholdet i lovskravet var uttrykt. Det ble stilt krav om at et inngrep måtte ha hjemmel i lov som fylte visse kvalitetskrav. Loven måtte være presis, tilgjengelig og egnet til å kunne gi borgerne grunnlag for å vurdere sin egen rettsstilling. Departementet kunne etter dette ikke høres med at systembetragtninger tilsa at det kunne anses tilstrekkelig for avvikling av driftsenhet at det hadde skjedd ved frivillig avvikling uten særskilt vedtak.

Høyesterett sluttet seg til tingrettens dom hvor Landbruksdepartementets vedtak var blitt kjent ugyldig. Anken førte dermed frem.

125 Sak nr. 10873/84

126 Sak nr. 9006/80

127 Sak nr. 26449/95

## Høyesterettsdom om renter av trygdevedtak og EMK første protokoll artikkel 1

Høyesterett avsa den 15. desember 2006 dom i en sak som gjaldt spørsmål om det var i strid med diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14, jf. første protokoll artikkel 1, når det ikke blir betalt renter ved etterbetaling av yrkesskadetrygd i samsvar med folketrygdloven § 22-17 første ledd, og om denne regelen i så fall må settes til side, jf. menneskerettsloven § 3.<sup>128</sup>

En tidligere nordsjødykker fikk i 1998 godkjent et krav om uførepensjon. Ved fastsettingen av uførepensjonen ble det lagt til grunn NOK 65 000 i årlig inntekt. Vedtaket ble kjent ugyldig da dette beløpet viste seg å være feil. Nytt vedtak ble fattet i 2002, og beregningsgrunnlaget ble justert til NOK 180 000. Han fikk etterbetalt om lag NOK 800 000 i 2002 og reiste sak med krav om renter av etterbetalingen fra vedtaket i 1998.

Retten innledet med å presisere at det som en forutsetning for at artikkel 14 skulle komme til anvendelse måtte være snakk om en rett eller frihet som faller inn under konvensjonsvernet. I foreliggende tilfelle innebar det at diskrimineringen måtte gjelde «eiendom», jf. EMK første protokoll artikkel 1. Det ble vist til saken *Stec m.fl. mot UK*,<sup>129</sup> der EMD avgjorde at trygdeytelser utgjør rett til eiendom, i relasjon til EMK første protokoll artikkel 1.

Spørsmålet var så om den som har krav etter folketrygden, også har krav på renter. Etter folketrygdloven § 22-17 gir trygden ikke renter ved etterbetaling av trygdeytelser. Retten konstaterte at kravet fra den ankende part om etterbetaling av renter falt inn under virkeområdet for EMK artikkel 14 sammenholdt med EMK første protokoll artikkel 1, og prøvet således om det hadde skjedd en krenkelse av diskrimineringsforbudet.

Retten viste til at trygdevedtak er massevedtak, og at det da er vanskelig å unngå at feil blir gjort. Videre ville saksbehandlingstiden kunne variere med sakens kompleksitet og hvor samarbeidsvillig søkeren er med å gi opplysninger. Også muligheten for at det skjer endring av vedtak etter kla-

---

128 HR-2006-02110-A

129 Sak nr. 65731/01 og 65900/01

ge eller etter prøving av trygderetten, gjør at mange saker trekker ut i tid, selv om de ikke avviker særlig fra hverandre.

På denne bakgrunn kom retten til at det ikke var urimelig at lovgiver fastsatte en regel som i folketrygdloven § 22-17 om ikke å utbetale renter ved etterbetaling av trygd, selv om de faktiske konsekvenser kunne bli ulike for enkeltpersoner.

Høyesterett sluttet seg til lagmannsrettens dom, og anken ble forkastet.

### **13.2 Uttalelse fra Sivilombudsmannen**

Den 6. desember 2006 kom ombudsmannen med en uttalelse vedrørende forlengelse av et midlertidig bygge- og deleforbud, jf. plan- og bygningsloven § 33 femte ledd.<sup>130</sup> Han vurderte i denne sammenhengen forholdet til EMK første protokoll artikkel 1, herunder saken Sporrong og Lönnroth mot Sverige.<sup>131</sup> Ombudsmannen kom til at det ikke var tale om noe uforholdsmessig vedtak i konvensjonens forstand; det var ikke oppstått en slik ubalanse mellom det offentliges og Bs interesser at det forelå krenkelse av regelen om respekt for eiendomsretten. Han viste til at bygge- og deleforbudet – sammenlignet med Sporrong-Lönnroth-saken – var svært begrenset i tid, og at det var klagerett både på det opprinnelige vedtaket om bygge- og deleforbud og på vedtaket om forlengelse.

## **14. RETTEN TIL Å STEMME VED FRIE VALG**

Retten til å delta i frie valg er beskyttet i SP artikkel 25 og EMK første protokoll artikkel 3.

### **Norsk lovgivning**

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid.

<sup>130</sup> Sak 2006/543. Tilgjengelig på [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no)

<sup>131</sup> Sak nr. 7151/75 og 7152/75



Grunnloven har en omfattende regulering av valg av lovgivende forsamling. Dessuten finnes det en egen valglov.<sup>132</sup>

## 15. RETT TIL STATSBOGERSKAP

Retten til statsborgerskap for enhver er ikke beskyttet av SP eller ØSK. FNs verdenserklæring om menneskerettigheter 10. desember 1948 uttrykker imidlertid i artikkel 15 som prinsipp at enhver har rett til statsborgerskap, og at ingen vilkårlig skal bli fratatt sitt statsborgerskap eller retten til å endre dette. FNs verdenserklæring er ikke folkerettslig bindende, men har stor moralsk og politisk autoritet. Bestemmelsene i erklæringen kan også ha betydning ved at de gir uttrykk for prinsipper som kan påvirke internasjonal og nasjonal normutvikling.

FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet 30. august 1961 (Statsløskonvensjonen) inneholder detaljerte forpliktelser for konvensjonspartene og stiller krav til den nasjonale lovgivningen som skal sikre statsløse lettere tilgang til statsborgerskap. Konvensjonen har også regler som skal forebygge at statsløshet oppstår.

Barns rett til et statsborgerskap ved fødselen er nedfelt i BK artikkel 7 og i SP artikkel 24 nr. 3. FN-konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner artikkel 9 slår fast at kvinner skal ha samme rett som menn til å erverve, endre eller beholde sitt statsborgerskap.

Av FNs konvensjon om flyktningers rettsstilling (flyktningkonvensjonen) artikkel 34 følger at de kontraherende stater så vidt mulig skal lette flyktningers erverv av statsborgerskap.

Ellers foreligger flere folkerettslige instrumenter som er tiltrådt av Norge, som medfører forpliktelser på statsborgerrettens område. Disse er omtalt i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) *Om lov om norsk statsborgerskap* (statsborgerloven) under pkt. 2.6.

---

<sup>132</sup> Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) av 28. juni 2002 nr. 57

## 15.1 Ny statsborgerlov og forskrift

10. juni 2005 vedtok Stortinget ny lov om statsborgerskap.<sup>133</sup> Loven trådte i kraft 1. september 2006, etter at forskrifter til loven var utarbeidet.<sup>134</sup> Loven erstatter tidligere lov om norsk riksborgarrett av 1950.<sup>135</sup> Etter statsborgerloven får den enkelte søker rett til norsk statsborgerskap, dersom vilkårene er oppfylt. Alle materielle vilkår for statsborgerskap fremgår av loven, som er utfylt av forskrifter. Det er dermed ikke opp til forvaltningens skjønn å innvilge statsborgerskap.

Hovedregelen for vilkår for statsborgerskap er syv års opphold i Norge med tillatelse etter utlendingsloven. Barn kan søke norsk statsborgerskap fra fylte 12 år, uten at foreldrene samtidig fremmer søknad. For personer ankommet Norge før fylte 18 år, er det kun krav om fem års oppholdstid. For statsløse personer kreves kun tre års oppholdstid. Det er krav om deltakelse i 300 timer norskundervisning for personer mellom 18 og 55 år. Det kreves også at en søkers identitet er dokumentert, at vedkommende har bosettingstillatelse og fyller kravene til vandel.

Loven bygger på prinsippet om ett statsborgerskap. Det vil blant annet si at den som søker norsk statsborgerskap, må si fra seg annet statsborgerskap. Den som ikke løser seg fra annet statsborgerskap der dette er mulig, vil få det norske statsborgerskapet tilbakekalt. Etter loven blir et barn automatisk norsk ved fødselen dersom mor eller far er norsk. Loven er ikke til hinder for at den som får automatisk norsk statsborgerskap, også kan ha annet statsborgerskap.

Den som innvilges norsk statsborgerskap, blir invitert til deltakelse i en seremoni. Deltakelse er frivillig, men den som velger å delta og er over 18 år, må avgi et troskapsløfte.

I loven samtykker Stortinget til ratifikasjon av Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 6. november 1997.<sup>136</sup>

<sup>133</sup> Lov om norsk statsborgerskap av 10. juni 2005 nr. 51 (statsborgerloven). Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven). Ved lovendringer i 2006, før loven trådte i kraft, ble det gjort endringer som hovedsakelig gjaldt departementets styringsforhold på feltet. Tilleggsproposisjon Ot. prp. nr. 71 (2005–2006) Om lov om endringer i statsborgerloven mv. (endrede styringsforhold mv.)

<sup>134</sup> Forskrift 30. juni 2006 nr. 756 om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerforskriften)

<sup>135</sup> Lov om norsk riksborgarrett av 8. desember 1950 nr. 3

<sup>136</sup> Statsborgerloven § 35

## 16. FORBUDET MOT DØDSSTRAFF

Absolutt forbud mot dødsstraff følger av EMK protokoll 13, som forplikter statspartene til å avskaffe alle former for dødsstraff, både i freds- og krigstid. Forbudet kan ikke fravikes etter reglene i EMK artikkel 15, det vil si heller ikke under krig eller annen offentlig nødstilstand som truer nasjonen. Protokoll nr. 6 til EMK påbyr statene å avskaffe dødsstraff i fredstid. Denne protokollen tillater i motsetning til protokoll 13 dødsstraff for handlinger utført i krig eller under krigstrusel.

Valgfri protokoll nr. 2 til SP påbyr avskaffelse av dødsstraff både i freds- og krigstid. Imidlertid åpner protokoll nr. 2 for at en stat ved tiltredelse til protokollen reserverer seg mot at forbudet skal gjelde i krigstid for de mest alvorlige krigsforbrytelser.

### Norsk rett

Forbudene mot dødsstraff i protokoll nr. 6 og 13 i EMK og i valgfri protokoll nr. 2 til SP er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettslovens § 2 nr. 1 og skal ved motstrid gå foran norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

# ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER

---

Den internasjonale beskyttelsen av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter finnes særlig i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Økonomiske og sosiale rettigheter er også beskyttet i Den europeiske sosialpakt (ESP), vedtatt innenfor rammen av Europarådet. Flere av ILO-konvensjonene beskytter og utdyper økonomiske og sosiale rettigheter som blant annet knytter seg til arbeid, forenings- og organisasjonsfrihet og kollektive lønnsforhandlinger. Videre beskytter EMK første tilleggsprotokoll enkelte økonomiske og kulturelle rettigheter (retten til eiendom og retten til utdanning).

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

ØSK anerkjenner at ressursmangel kan sette grenser for full realisering av rettighetene. Imidlertid innebærer ØSK en plikt for staten til å foreta tiltak for å nå målet om full realisering. Videre er statens plikt til å sikre rettighetene uten diskriminering særlig viktig – og diskrimineringsforbudet er ikke gjenstand for progressiv realisering. Det må også legges til grunn at bestemmelsene i ØSK krever et minimumsnivå, og at en stat som ikke oppfyller minimumsrettighetene, begår folkerettsbrudd.<sup>137</sup>

Gjennom menneskerettsloven gjelder EMK, ØSK og BK som norsk rett og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning. KDK gjelder som norsk rett i henhold til endringer i likestillingsloven som trådte i kraft den 1. januar 2006. KDK er ikke gitt forrang foran annen lovgivning.

Grunnloven § 110 beskytter retten til arbeid og rett til medbestemmelse for arbeidstakere. Utover dette er velferdsstatens rettigheter i liten grad grunnlovsfestet i Norge. Økono-

---

<sup>137</sup> Rundskriv G-45/99 31. mai 1999 til menneskerettsloven

miske, sosiale og kulturelle rettigheter er imidlertid beskyttet i en rekke alminnelige lover i norsk rett.

## **1. RETTEN TIL EN TILFREDSSTILLENDE LEVESTANDARD**

I henhold til ØSK artikkel 11 har alle mennesker rett til en tilfredsstillende levestandard. Denne rettigheten inkluderer retten til mat, klær og husrom. Etter ØSK artikkel 2 skal denne rettigheten gjennomføres gradvis til den er fullt ut oppfylt. For å oppnå dette skal alle egnede midler benyttes.

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

### **Norsk lovgivning**

ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. KDK gjelder som norsk rett i henhold til endringer i likestillingsloven som trådte i kraft 1. januar 2006. Også norsk velferdslovgivning bidrar til å sikre retten til tilfredsstillende levestandard.

Grunnloven har ingen bestemmelse som regulerer denne rettigheten.

### **1.1 Handlingsplan mot fattigdom**

Regjeringen la 6. oktober 2006 sammen med forslaget til statsbudsjett for 2007 frem en handlingsplan mot fattigdom.<sup>138</sup> Regjeringen vil avskaffe fattigdom og redusere sosiale og økonomiske forskjeller gjennom universelle velferdsordninger, sterke fellesskapsløsninger og ved å gi alle anledning til å delta i arbeidslivet. Handlingsplan mot fattigdom omfatter en helhetlig innsats for å bedre livsbetingelsene og mulighetene for den delen av befolkningen som har de laveste inntektene og de dårligste levekårene.

---

<sup>138</sup> Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/prm/2006/0133/ddd/pdfv/292446-h-plan2006\\_fattigdom.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/prm/2006/0133/ddd/pdfv/292446-h-plan2006_fattigdom.pdf)

Hovedinnsatsområdene i 2007 er tiltak for at alle skal gis muligheter til å komme i arbeid, tiltak for at alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg og tiltak for å bedre levekårene til de vanskeligst stilte. Blant tiltak i 2007 er etablering av et tilbud om et kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold i folketrygden, en styrking av den landsomfattende arbeidsmarkedssatsingen for langtidsmottakere av sosialhjelp med flere, tiltak for utsatte barn og unge, en styrking av det nederste økonomiske sikkerhetsnettet gjennom en økning av satsene i de statlige veiledende retningslinjene for utmåling av stønad til livsopphold og en styrking av innsatsen mot bostedsløshet. Handlingsplan mot fattigdom vil bli fulgt opp i de årlige statsbudsjettene.

## 1.2 Mat- og landbrukspolitikken

St.prp. nr. 1 (2006–2007) henviser til ØSK artikkel 11 i pkt. 1.3 (Hovudelement i Landbruks- og matpolitikken), hvor det heter:<sup>139</sup>

*FN-konvensjonen om økonomisk, sosial og kulturell rett som er nedfeldt i norsk lov (jf. lov av 21. mai 1999), er viktig. I samsvar med denne skal alle innbyggjarane ha fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat for eit fullgodt kosthald som møter ernæringsbehov og preferansar og som gir grunnlag for eit aktivt liv med god helse.*

Landbruks- og matdepartementet (LMD) deltar også i det internasjonale arbeidet på dette området. Herunder har LMD deltatt i utformingen av norsk posisjon i spørsmålet om å utrede klageordning til ØSK, hvor de støtter forslaget om å utrede dette videre.

LMD har videre deltatt på møter i Verdens Matvareorganisasjons (FAO) styrende organer i løpet av 2006. Det gjelder blant annet Komiteen for matsikkerhet (CFS) og Rådet. Her har LMD bidratt til at de frivillige retningslinjene for retten til mat er blitt satt inn i rammen av oppfølgingen av FNs Tusenårsmål og Handlingsplanen fra toppmøtet om matsik-

<sup>139</sup> I St.meld. nr. 19 (1999–2000) om norsk mat- og landbrukspolitikk og St.prp. nr. 1 (2001–2002) fremgår det at regjeringen er opptatt av å utvikle en nasjonal mat- og landbrukspolitikk som er i tråd med ØSK.

kerhet (WFS-96). Fra norsk side understreket LMD at retninglinjene er helt avgjørende for å bidra til matsikkerhet både globalt og lokalt i det enkelte land.

### 1.3 Retten til bolig

Den 20. oktober 2006 avholdt Utenriksdepartementet åpent møte om oppfølgingen av de oppsummerende merknadene av 13. mai 2005 fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK).<sup>140</sup>

I sine oppsummerende merknader kom komiteen med en anbefaling som gjaldt retten til bolig (ØSK artikkel 11, jf. komiteens anbefaling para. 37). Komiteen uttrykte her bekymring for den norske boligpolitikken, og Norge ble blant annet bedt om generelt å rapportere om fremgang når det gjelder den generelle boligsituasjonen i sin femte periodiske rapport, som skal leveres i 2010. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) er ansvarlig for oppfølgingen av anbefalingen vedrørende retten til bolig, og utarbeidet i tilknytning til møtet 20. oktober 2006 et foreløpig svar.

KRD påpekte i sitt foreløpige svar at det har vært diskutert internasjonalt, blant annet i tilknytning til Verdenskonferansen om bosettingsspørsmål (Habitat II) i Istanbul 1996, hvorvidt ØSK gir en selvstendig rett til bolig. Norge har i slike sammenhenger lagt til grunn at det finnes en «rett til bolig». KRD uttrykte at konvensjonen imidlertid ikke pålegger offentlige eller private instanser plikt til å fremskaffe bolig, og i praksis må derfor den enkelte selv skaffe seg og sin familie tilfredsstillende bolig.

Det ble videre i det foreløpige svaret fra KRD vist til at hovedmålet for den norske boligpolitikken er at alle skal kunne ha en bolig, og virkemidlene for å oppnå dette er blant annet knyttet til boligfinansieringssystemet og boliglovene. Boligfinansieringssystemet er utformet gjennom lån og tilskudd i Husbanken, og i utgangspunktet skal alle kunne få lån til oppføring eller utbedring av bolig.

---

140 Komiteens anbefaling er tilgjengelig på [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/5df1b35c4fa44d8dc12570050047cc7c?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/5df1b35c4fa44d8dc12570050047cc7c?Opendocument). Svarene på anbefalingene fra UD's åpne møte 20. oktober 2006 er tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2004/FNs-konvensjon-om-okonomiske-sosiale-og-kulturelle-rettigheter-ICESCR2.html?id=106240](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2004/FNs-konvensjon-om-okonomiske-sosiale-og-kulturelle-rettigheter-ICESCR2.html?id=106240)

KRD fremhevet videre at utøvelsen av boligpolitikken i Norge skjer i et samspill mellom stat, kommune og private. Staten setter rammebetingelsene gjennom lovgivning og økonomiske og andre virkemidler, kommunene har ansvar for planlegging (etter plan- og bygningsloven), tomtetilgang og for oppfølging av sosiallovgivningen, mens private – enkeltpersoner, byggebransje og boligkooperasjonen – bygger og skaffer til veie boliger. KRD viste i denne sammenheng til at hovedregelen etter norsk rett er at den enkelte må ta ansvar for egne boligforhold, men at man har rett til bistand fra kommunene dersom man ikke klarer dette på egen hånd. Det ble videre trukket frem at det ikke eksisterer en lovhjemlet plikt for kommunene til å drive boligpolitikk. KRD fremhevet imidlertid at boligpolitikken stadig blir mer «kommunalisert»; kommunene har fått en tydeligere rolle i forbindelse med tildeling og prioritering av økonomiske virkemidler og har fått økt betydning som strategiske samarbeidspartnere med Husbanken.

KRD mente at komiteen synes å være farget av den generelle oppfatning at «social housing» er synonymt med «kommunale utleieboliger», hvilket i norsk kontekst ikke er fullt dekkende. Dette ble av KRD begrunnet i at det er et sentralt element i norsk boligpolitikk at den enkelte boligbruker skal eie sin egen bolig, og således er kun 4 % av boligmassen i Norge i dag i kommunalt eie. Det norske boligfinansierings-systemet er lagt opp med det mål for øyet at det skal kunne sette boligsøkere i stand til å eie egen bolig. KRD viste her til at det er de økonomiske virkemidlene som langt på vei er de viktigste i forhold til å nå målet om bolig til alle. KRD uttaler at selveide boliger er et ønsket alternativ for mange boligsøkere, og en hovedgrunn til det er at selveide boliger i de fleste tilfeller faller økonomisk gunstigere ut enn leid bolig. Leieboere vil gå glipp av den pris- og verdistigning eierboliger har, og det å forbli leiere vil i en del tilfeller fremstå som en «fattigdomsfelle». KRD fremhevet derfor at et lavt antall kommunalt eide utleieboliger ikke automatisk vil bety at dette er en viktig utfordring i forhold til «retten til bolig».

KRD påpekte også at det overordnet vurdert må påpekes at norsk boligpolitikk har vært vellykket i forhold til målsettingen om at alle skal kunne bo godt og trygt. Boligdekning og gjennomsnittlig boligstandard er høyere i Norge enn i de fleste andre land.



## 2. RETTEN TIL HELSE

ØSK artikkel 12 beskytter alle individers rett til høyest oppnåelig fysisk og mental helsestandard. Rettigheten skal etter konvensjonens artikkel 2 gradvis gjennomføres fullt ut med alle egnede midler.

Barns rett til helse er beskyttet gjennom BK artikkel 24. Kvinners rett til tilgang til helsetjenester på lik linje med menn, samt rett til passende helsetjenester i forbindelse med graviditet, er beskyttet av KDK artikkel 12.

### Norsk lovgivning

ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. KDK gjelder som norsk rett i henhold til endringer i likestillingsloven som trådte i kraft 1. januar 2006.

Grunnloven har ingen bestemmelse som regulerer retten til helse.

### 2.1 Endringer i pasientrettighetsloven og biobankloven

22. desember 2006 ble lov om endringer i pasientrettslova og biobanklova (helsehjelp og forskning – personar utan samtykkekompetanse) vedtatt. Endringene er ikke trådt i kraft i 2006.

Lovvedtaket innebærer endringer i § 4-6 og et nytt kapittel 4 A i lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven).

Endringene bygger på Ot.prp. nr. 64 (2005–2006) Om lov om endringer i pasientrettslova og biobanklova (helsehjelp og forskning – personar utan samtykkekompetanse).<sup>141</sup>

Begge lovendringene gjelder personer uten samtykkekompetanse.

I innledningen til proposisjonen under kapittel 1 fremgår at hovedformålet med lovendringen er å klargjøre og utvide det

---

<sup>141</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/064/PDFS/OTP200520060064000DDDPDFS.pdf>

rettslige grunnlaget for å gi helsetjenester til pasienter som mangler samtykkekompetanse, slik at rettsvernet blir sikret på en bedre måte enn i dag. Formålet med lovendringen er også å forebygge og redusere bruk av tvang. Det er lagt til grunn at det kan være legitimt å trekke inn ressursmessige hensyn ved ytelsen av helsehjelp, men at tvangstiltak aldri skal benyttes bare for å spare ressurser eller på grunn av mangelfull faglig kompetanse. Systematikken i endringene er at området for bruk av nytt kapittel 4 A er de situasjonene der pasienten motsetter seg helsehjelp, mens representasjonsreglene i § 4-6 skal gjelde i de tilfeller der pasienten ikke motsetter seg helsehjelp.

Lovforslaget er en oppfølging av Sosialdepartementets høringsnotat av 16. mai 2002 (lov om rettigheter for og begrensning og kontroll med bruk av tvang mv. overfor personer med demens).

Forholdet til menneskerettene er gjennomgått under pkt. 4.7 i proposisjonen. Gjennomgangen av menneskerettighetene omfatter blant annet EMK, ØSK, SP og Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og menneskets verdighet i forbindelse med anvendelsen av biologi og medisin (biomedisinkonvensjonen). Rettighetene som drøftes, er blant annet forbudet mot tortur og umenneskelig eller krenkende behandling, og rettighetene som regulerer administrativt frihetstap.

Når det gjelder endringene i biobankloven 21. februar 2003 nr. 12 (biobankloven), fremgår det av innledningen i proposisjonens kapittel 1 at hovedformålet er å sikre at myndige personer med manglende eller redusert samtykkekompetanse skal kunne gi fra seg humant biologisk materiale til forskning på nærmere oppgitte vilkår. I gjeldende biobanklov kan det ikke gis samtykke på vegne av myndige personer uten samtykkekompetanse ved uttak av humant biologisk materiale til forskning. Resultatet er at det fra denne gruppen ikke kan hentes biologisk materiale til forskning.

Europarådets konvensjon om menneskerettigheter og biomedisin (biomedisinkonvensjonen) og bestemmelser om det samme i tilleggsprotokollen til konvensjonen om biomedisinsk forskning, er omtalt i kapittel 5.3 i proposisjonen.

Andre internasjonale retningslinjer om hvordan en skal stille seg til forskning på personer uten samtykkekompetanse, om-

tales i proposisjonens kapittel 5.4. I kapittel 5.4.1 blir de internasjonale etiske retningslinjene for biomedisinsk forskning, som er utarbeidet av the Council for International Organizations of Medical Sciences, omtalt. I kapittel 5.4.2 blir Helsinki-deklarasjonen omtalt.

## 2.2 Endringer i abort- og steriliseringsloven

Ved lov 30. juni 2006 nr. 44 om endringer i lov om svangerskapsavbrudd og lov om sterilisering (tilpasning til biomedisinkonvensjonen) ble det vedtatt endringer i lov 13. juni 1975 nr. 50 om svangerskapsavbrudd og i lov 3. juni 1977 nr. 57 om sterilisering. Endringene presiserer når det skal være adgang til å tillate inngrep overfor personer som ikke selv er i stand til å samtykke fordi de er så alvorlig sinnslidende eller psykisk syke at de ikke har evne til å forstå betydningen av inngrepet. Reglene skal sikre at norsk lovgivning blir i overensstemmelse med de krav som følger av Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og menneskets verdighet i forbindelse med anvendelsen av biologi og medisin (biomedisinkonvensjonen).

Lovendringene trådte i kraft 1. september 2006.

Endringene bygger på Ot.prp. nr. 63 (2005–2006) Om lov om endringer i lov om svangerskapsavbrudd og lov om sterilisering (tilpasning til biomedisinkonvensjonen).<sup>142</sup> I forslaget til lovendringer presiseres at det kun er helt unntaksvis at det vil være anledning til å tillate inngrep overfor personer som mangler samtykkekompetanse, og forslaget legger opp til en snevrere adgang til å tillate inngrep enn det åpnes for etter dagens ordlyd.

Under pkt. 5.5 skriver departementet:

*Ved at kravet om å foreta en helhetsvurdering fastsettes i loven, ivaretas etter departementets mening biomedisinkonvensjonens krav om at inngrepet må stå i rimelig forhold til konsekvensene. For at reglene i lov om sterilisering om inngrep overfor personer som ikke kan samtykke skal tilfredsstillende biomedisinkonvensjonens krav, foreslår departementet følgelig at det i lovteksten presiseres at inngrepet kun kan utføres der det fremstår som det*

<sup>142</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/063/PDFS/OTP200520060063000DDDDPDFS.pdf>

*beste alternativ for å forebygge svangerskap for den det gjelder.*

Det fremgår imidlertid under pkt. 1 i proposisjonen at det antas at de foreslåtte endringer vil medføre små endringer i dagens praksis.

## 2.3 Ny omsorgsmelding

Regjeringens omsorgsmelding St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening*<sup>143</sup> ble lagt frem av helse- og sosialministeren og statsministeren 22. september 2006. Her presenterer regjeringen en Omsorgplan 2015 som oppsummerer regjeringens strategi de nærmeste ti år for å møte dagens og fremtidens omsorgsutfordringer.

Under kapittel 2.5 i meldingen fremgår at «Regjeringens hovedstrategi for å møte morgendagens omsorgsutfordringer er å utnytte den demografisk sett relativt stabile perioden vi har foran oss til en gradvis utbygging av tjenestetilbudet, og til å planlegge og forberede den raske veksten i omsorgsbehov som forventes fra omkring 2020.»

I meldingen fremgår at regjeringens omsorgsplan er basert på følgende fem langsiktige strategier for fremtidens omsorgstjenester: kvalitetsutvikling, forskning og planlegging, kapasitetsvekst og kompetanseheving, bedre samhandling og medisinsk oppfølging, aktiv omsorg samt partnerskap med familie og lokalsamfunn.

Det er også fremhevet i meldingen at det er behov for å signalisere deltakelse både fra eldre og yngre, også fra dem som lever med nedsatt funksjonsevne eller er avhengige av bistand for å delta i arbeids-, kultur- eller samfunnsliv. I den sammenheng viser meldingen til de internasjonale prinsippene om «Active Ageing», som forutsetter at eldre ikke trekker seg tilbake, men fortsatt tar del i et samfunn som involverer alle på tvers av aldersgrupper eller andre skillelinjer.

I meldingen uttrykkes: «Det offentliges rolle vil først og fremst være å legge til rette for sosiale møteplasser, koordinere og stimulere til utvikling av sosiale nettverk og markere at diskriminering og segregering er uakseptabelt. Men det er

---

143 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20052006/025/PDFS/STM200520060025000DDDPDFS.pdf>

først og fremst lokalsamfunnet og den enkelte som i fellesskap må ta ansvar for aktivitetene gjennom sine organisasjoner, foreninger, kulturvirksomheter og mer uformelle sosiale sammenhenger. Offentlige ordninger bør derfor utformes slik at de stimulerer til egenansvar, selvorganisering og brukerstyrte løsninger.»

Helse som menneskerettighet er ikke belyst i planen.

## **2.4 Selskap utelukket av Statens pensjonsfond Utland – miljøskader**

Ifølge pressemelding 6. juni 2006 har Finansdepartementet utelukket gruveselskapet Freeport McMoRan Copper & Gold Inc. fra Statens pensjonsfond – Utland basert på tilrådingen fra Etikkrådet for fondet.

Tilrådingen om å trekke ut Freeport begrunnes i at selskapet «bruker et naturlig vassdrag til å deponere nærmere 230 000 tonn avgangsmasser hver dag fra gruvedriften, noe som tilfører vassdraget store mengder sedimenter og tungmetaller som kobber, kadmium og kvikksølv. Elvedeponeringen har påført vassdraget og deler av den omkringliggende regnskogen store skader og hatt betydelige negative konsekvenser for urfolkene som er bosatt i området... Etikkrådet finner at miljøskadene som gruvedriften forårsaker er betydelige, langsiktige og irreversible».

Finansminister Kristin Halvorsen uttaler i pressemeldingen at «uttrekkene er et uttrykk for at vi ikke vil medvirke til alvorlige, systematiske eller grove normbrudd innenfor disse områdene gjennom våre investeringer i Pensjonsfondet – Utland ... Rådet har i sine tilrådingen gjort et grundig arbeid som danner et godt grunnlag for departementets behandling og vedtak. Utelukkelsene er knyttet til at investeringer i selskapene innebærer en uakseptabel risiko for at fondet kan medvirke til alvorlige, systematiske eller grove normbrudd gjennom selskapenes atferd».

## 2.5 Saker i mediene

### Like rettigheter som pasienter<sup>144</sup>

I debattinnlegg i Aftenposten Aften den 20. desember 2006 fremhever Kirkens Bymisjon behovet for at myndighetene sørger for at pasientrettighetsloven § 2-1 om rett til øyeblikkelig hjelp ved akutte behov, også i praksis etterleves når det gjelder rusavhengige pasienter.

Det fremheves her at det i arbeidet med rusreformen ble presisert fra Stortingets sosialkomité at de som trenger behandling for rusproblemer, skal likestilles og gis samme rettigheter som andre pasientgrupper.

Forfatterne av debattinnlegget retter kritikk mot at kriteriene for å få metadonbehandling begrenser rettighetene vesentlig, og samtidig at kriteriene for utskrivelse fra behandling også er kritikkverdige. Det vises til at vanlig praksis ved kritisk og akutt livstruende sykdom på norske sykehus, er at man på medisinsk grunnlag starter opp akutt behandling og vedlikeholdsbehandling. Dersom pasienten selv ikke bidrar som forventet, vil dette ikke medføre behandlingsavbrudd, annet enn på klare medisinske vurderinger. De som trenger behandling for rus- og avhengighetsproblemer, må derimot presentere en omfattende dokumentasjon, som i begrenset grad handler om medisinske forhold. Like tungtveiende gjøres moralske og sosiale aspekter. Man krever detaljerte beskrivelser av alt som ikke har lyktes i tidligere behandling.

Det rettes i innlegget krav om at myndighetene sørger for at rusavhengige også faktisk omfattes av de samme rettigheter som andre pasienter, og at det skjønnset som ligger til grunn for de faglige vurderinger ved eksempelvis spørsmål om behandlingsavbrudd, tar utgangspunkt i medisinske kriterier.

## 3 RETTEN TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER

ØSK artiklene 6 og 7 beskytter retten til arbeid og rettfærdige arbeidsforhold. Rettigheter som er knyttet til organisering i

---

144 Innlegget kan leses på: [http://www.bymisjon.no/templates/Page\\_17190.aspx](http://www.bymisjon.no/templates/Page_17190.aspx)

fagforeninger, er regulert i ØSK artikkel 8, og denne omhandler også streikeretten. EMK artikkel 11 og SP artikkel 21 og 22 beskytter også forsamlings- og foreningsfriheten. Videre er retten til hvile, som er nært knyttet til retten til arbeid, beskyttet i ØSK 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-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verd.

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

### **Norsk lovgivning**

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Likestillingsloven har bestemmelser som skal sikre likestilling mellom kjønnene på arbeidsmarkedet. Gjennom denne blir også KDK inkorporert.

Retten til arbeid er beskyttet i Grunnloven § 110.

### **3.1 Stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering**

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*<sup>145</sup> (AVI-meldingen) presenteres strategier og tiltak for å styrke inkluderingen i arbeidslivet av personer i yrkesaktiv alder som har problemer med å få innpass i arbeidslivet, eller som er i fare for eller i ferd med å falle ut av det.

Meldingen tar utgangspunkt i at rundt 700 000 personer – ca. 1/4 av befolkningen i alderen ca. 20–65 år – er midlertidig eller varig ute av arbeid på grunn av arbeidsløshet, sykdom/helsesvikt eller andre problemer. Ofte er det en kombinasjon av ulike årsaker. Mange går lenge på ulike stønadsordninger i folketrygden, helsetjenester, arbeidsmarkeds- og kvalifiseringstiltak, utdanningstiltak osv. Stønadskarrierene er ofte lange og tunge, og mange ender med uførepensjon.

---

<sup>145</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/009/PDFS/STM200620070009000DDDDPDFS.pdf>

Forslagene i AVI-meldingen utgjør, sammen med endringen i organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen, en omfattende reform av politikken på arbeids- og velferdsområdet.

Forslagene har til formål å inkludere flere i arbeidslivet og øke velferd og sosial trygghet og forutsigbarhet. Sammen med NAV-reformen<sup>146</sup> vil dette etter Regjeringens syn kunne gi store velferdsgevinster for mange enkeltmennesker, store samfunnsgevinster, bedre offentlig økonomi og enklere og bedre offentlig forvaltning.

### 3.2 Tiltak for å redusere sykefraværet

Regjeringen har fulgt opp anbefalingene i Sykefraværsutvalgets rapport av 6. november 2006 om økt arbeidsgiveransvar og tettere oppfølging av sykemeldte. Dette omfatter blant annet at det nå er lovfestet<sup>147</sup> at:

- 1) arbeidsgiver skal, i samarbeid med arbeidstaker, utarbeide en oppfølgingsplan senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i 6 uker;
- 2) arbeidsgiver skal kalle inn arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen 12 uker når arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende;
- 3) når arbeidsuførheten har vart i 12 uker uten arbeidsrelatert aktivitet, skal Arbeids- og velferdsetaten innhente oppfølgingsplan som eventuelt er revidert etter dialogmøtet;
- 4) senest når arbeidsuførheten har vart i 6 måneder, skal Arbeids- og velferdsetaten avholde dialogmøte mellom den sykmeldte og arbeidsgiver.

Som en følge av enigheten i Sykefraværsutvalget er det også innført en ordning for tilskudd til kjøp av helse- og rehabiliteringstjenester for å bringe personer som mottar sykepenger, raskere tilbake til arbeidslivet. Det er satt av over 600 mill. kroner til denne ordningen i 2007. Rammen for tilretteleggingstilskuddet er også økt med 150 mill. kroner. Dette er en tidsbegrenset kompensasjon for virksomheters merut-

<sup>146</sup> Arbeids- og velferdsetaten (tidligere Aetat og trygdeetaten), etablert 1. juli 2006, og sosialtjenesten i kommunene utgjør sammen ny Arbeids- og velferdsforvaltning (NAV).

<sup>147</sup> Se arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje og fjerde ledd og folketrygdloven § 8-7 syvende og åttende ledd



gifter i forbindelse med konkret tilrettelegging for å kunne opprettholde arbeidsforholdet for arbeidstakere med redusert arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte.

Regjeringen har også lagt frem forslag til en pensjonsreform. Et grunnleggende prinsipp ved reformforslaget er at det skal lønne seg å stå i arbeid.

Uførepensjonsutvalget, som skal avgis sin innstilling i mars 2007, har som mandat å foreta en gjennomgang av dagens uføreordninger med sikte på å finne frem til en ordning som kan fungere side om side med den fremtidige alderspensjonen. Uføreordningen må også være tilpasset den nye midlertidige inntektssikringen. Utvalget skal blant annet gjennomgå og vurdere tildelingsreglene for uførepensjon, blant annet med sikte på å finne tiltak som forhindrer at uføreordningen motvirker insentivene til arbeid i det foreslåtte pensjonssystemet. Dette inkluderer både vilkårene for ytelse og rutinene ved tildeling.

### **3.3 Rapport i henhold til den europeiske sosialpakt (ESP)**

Norges fjerde statsrapport om oppfyllelse av Den europeiske sosialpakt<sup>148</sup> (for artiklene 2–4, 8–11, 14–15, 17, 21–22, 24–25, 27 og 30–31) ble levert til Den europeiske sosialkomité i juni 2006. Fra og med 2007 vil rapporteringsrutinene bli endret. Det skal etter endringen rapporteres etter emne, fordelt på fire grupper. Norges femte rapport skal leveres innen 31. oktober 2007.

### **3.4 FNs økonomiske og sosiale råds generelle anbefaling nr. 18**

Under sin 35. sesjon i november 2005 kom FNs økonomiske og sosiale råd med sin generelle anbefaling nr. 18 vedrørende retten til arbeid (ØSK artikkel 6).<sup>149</sup> Anbefalingen ble offentliggjort 6. februar 2006.

Komiteen ønsker med den generelle anbefalingen å hjelpe statene med gjennomføringen av konvensjonen og til å utføre deres rapporteringsforpliktelser. Anbefalingen tar for

---

148 «The Revised European Social Charter of 1996»

149 Anbefalingen er i sin helhet tilgjengelig på [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/493bee38093458c0c12571140029367c?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/493bee38093458c0c12571140029367c?OpenDocument)

seg det normative innholdet i artikkel 6, konvensjonsstatenes og andre aktørers forpliktelser, brudd på forpliktelsene samt gjennomføring av forpliktelsene på statlig nivå.

### 3.5 Selskap utelukket fra Statens pensjonsfond Utland – systematiske menneskerettsbrudd

Ifølge pressemelding 6. juni 2006 har Finansdepartementet utelukket detaljhandelselskapene Wal-Mart Stores Inc. og Wal-Mart de Mexico fra Statens pensjonsfond – Utland basert på tilrådinger fra Etikkrådet for fondet.

Ifølge Etikkrådets tilråding av 15. november 2005 «... foreligger det et omfattende materiale som tyder på at Wal-Mart gjennomført og systematisk opererer slik at det benytter mindreårig arbeidskraft i strid med gjeldende internasjonalt regelverk, at arbeidsforholdene hos mange av leverandørene er farlige eller helseskadelige, at arbeidere presses til å arbeide overtid uten kompensasjon, at selskapet systematisk diskriminerer kvinner når det gjelder lønnsforhold, at alle forsøk på fagorganisering blant selskapets ansatte stanses, at det i en del tilfeller benyttes urimelig avstraffing og innelåsning av arbeidere, samt en rekke andre forhold... »

Finansminister Kristin Halvorsen uttaler i pressemeldingen at «uttrekkene er et uttrykk for at vi ikke vil medvirke til alvorlige, systematiske eller grove normbrudd innenfor disse områdene gjennom våre investeringer i Pensjonsfondet – Utland ... Rådet har i sine tilrådinger gjort et grundig arbeid som danner et godt grunnlag for departementets behandling og vedtak. Utelukkelsene er knyttet til at investeringer i selskapene innebærer en uakseptabel risiko for at fondet kan medvirke til alvorlige, systematiske eller grove normbrudd gjennom selskapenes atferd.»

Uttrekkelsen vakte oppmerksomhet i mediene, blant annet som følge av USAs ambassadør Benson K. Whitneys kritikk av vedtaket om uttrekkelse.<sup>150</sup>

150 Se blant annet:

<http://www.nrk.no/nyheter/okonomi/1.656332>

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1580688>.

[http://www.aftenposten.no/mening/leder\\_morgen/article1443849](http://www.aftenposten.no/mening/leder_morgen/article1443849).

[http://www.aftenposten.no/mening/leder\\_morgen/article1443849](http://www.aftenposten.no/mening/leder_morgen/article1443849).  
ece?service=print

## 4. RETTEN TIL UTDANNING

Retten til utdanning er anerkjent i ØSK artikkel 13. Denne rettigheten skal gradvis bli gjennomført fullt ut. Dette følger av ØSK artikkel 2. Alle egnede midler skal benyttes, særlig lovgivningstiltak. Rettigheten er også nedfelt i SP 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 beskyttet i BK artiklene 28 og 29. Kvinners rett til utdanning er regulert i KDK artikkel 10.

### Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Videre gjelder KDK som norsk rett i henhold til likestillingsloven. Utdanningsretten følger også av flere andre lover.

Grunnloven har ingen beskyttelse av retten til utdanning.

### 4.1 Styrket rettsikkerhet for forskeres omdømme

Regjeringen fremmet i 2006 forslag om lov om behandling av etikk og redelighet i forskning. Loven ble sanksjonert 30. juni 2006 på bakgrunn av Kunnskapsdepartementets Ot.prp. nr. 58 (2005–2006) Om lov om behandling av etikk og redelighet i forskning,<sup>151</sup> og vil tre i kraft 1. juli 2007. Loven bidrar til å øke forskeres rettsikkerhet, bl.a. ved å løfeste adgang til å klage på vedtak som er fattet i de regionale komiteene for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk, og uttalelser fra Nasjonalt utvalg for gransking av redelighet i forskning.

---

151 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/058/PDFS/OTP200520060058000DDDDPDFS.pdf>

## 4.2 Forslag om endringer i universitets- og høyskoleloven for å verne akademisk frihet

2. oktober 2006 ble utredningen NOU 2006: 19 *Akademisk frihet – Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*<sup>152</sup> avgitt til kunnskapsminister Øystein Djupedal.

Utvalget ble oppnevnt som et resultat av Stortingets behandling av ny lov om universiteter og høyskoler våren 2005. Stortinget ba departementet om å utrede behovet og mulighetene for en lovfesting av den akademiske frihet for den enkelte vitenskapelig ansatte. Utvalget ble oppnevnt av departementet 14. oktober 2005 og har vært ledet av professor Arild Underdal.

I mandatet ble utvalget bedt om å belyse forholdet mellom institusjonens styringsrett og styringsbehov og den enkelte ansattes rettigheter. Utvalget ble også bedt om å vurdere om lovhjemling er hensiktsmessig, og hvordan man eventuelt kan kodifisere og tydeliggjøre dette i samsvar med anerkjente normer og dagens praksis og innenfor rammen av den myndighet loven legger til institusjonen selv.

Utvalget foreslår en ny utforming av universitets- og høyskoleloven § 1-5. Forslaget innebærer at:

1. universiteter og høyskoler pålegges å fremme og verne den akademiske frihet, herunder en plikt til å sikre at virksomheten utøves i samsvar med anerkjente etiske prinsipper,
2. gjeldende bestemmelser om institusjonell faglig autonomi videreføres, og
3. rettigheter og plikter på individnivå lovfestes.

Under pkt. 5.3 i utredningen redegjøres for akademisk frihet og yringsfrihet. Under pkt. 5.5 omtales internasjonal regulering av akademisk frihet, herunder Europeisk charter for forskere og atferdskodeks for ansettelse av forskere samt Europarådets anbefaling om akademisk frihet og universitetsautonomi.<sup>153</sup>

Høringsfristen var 5. februar 2007.

<sup>152</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20062006/019/PDFS/NOU200620060019000DDDPDFS.pdf>

<sup>153</sup> Academic freedom and university autonomy, recommendation 1762 (2006)

#### **4.3 Systemet for godkjenning av søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning, til vurdering**

I mars 2006 ble det oppnevnt et utvalg til å utrede systemet for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge. Av utvalgets mandat fremgår at utvalget blant annet skal foreslå tiltak som kan gjøre saksbehandlingen av søknader om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning enklere, raskere og mer brukervennlig og samtidig sikre at den er rettferdig. Innstillingen ble avgitt til Kunnskapsdepartementet medio januar 2007.<sup>154</sup>

#### **4.4 Rapport til UNESCO**

Norske myndigheter har i 2006 arbeidet med den periodiske rapporteringen på UNESCO-konvensjonen mot diskriminering i utdanning. Rapporten er bygget på UNESCOs retningslinjer fra september 2005, som etterspør en bred og grundig gjennomgang av lover, handlingsplaner og politiske tiltak som er relevante i forhold til konvensjonen, og særlig i forhold til lik rett til utdanning for alle. Rapporten ble oversendt UNESCO medio januar 2007 og er tilgjengelig på departementenes nettsider.<sup>155</sup>

### **5. RETTEN TIL DELTAKELSE I KULTURLIVET**

Alle menneskers rett til å delta i kulturlivet, nyte godt av 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**

ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Grunnloven har ikke nedfelt noen lignende rettighet.

<sup>154</sup> Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/kd/rap/2007/0005/ddd/pdfv/304890-brautasetutvalget\\_22-01-07.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/kd/rap/2007/0005/ddd/pdfv/304890-brautasetutvalget_22-01-07.pdf)

<sup>155</sup> Se også *Norwegian reporting to some selected UNESCO conventions in the period 1995–2005*, Bård A. Andreassen og Tove Michael Larsson, Norsk senter for menneskerettigheter, utgitt av the Norwegian National Commission for UNESCO, 2006

# DISKRIMINERINGSFORBUD OG ENKELTE GRUPPERS SÆRSKILTE MENNESKERETTSVERN

---

I dette kapitlet er prinsippet om forbud mot diskriminering og rett til likeverdig behandling som gjelder i forholdet til alle menneskerettigheter, uavhengig av kategori, omtalt.

Prinsippene om forbud mot diskriminering og rett til likeverdig behandling er forskjellig utformet i ulike menneskerettighetskonvensjoner som er bindende for Norge. SP artikkel 26 gir et selvstendig diskrimineringsvern og fastslår at alle personer er like for loven, og at loven skal gi beskyttelse mot diskriminering på ethvert grunnlag. SP artikkel 26 omfatter alle livsområder regulert i lov. Protokoll 12 til EMK (EMK P12) gir et tilsvarende selvstendig diskrimineringsforbud med vidt nedslagsfelt. Norge har undertegnet, men ikke ratifisert, EMK P12, og denne tilleggsavtalen er således ikke i kraft for Norge. Andre diskrimineringsforbud, slik som EMK artikkel 14, ØSK artikkel 2 nr. 2 og SP artikkel 2, begrenser derimot diskrimineringsforbudets virkeområde slik at det kun gjelder på livsområder som er regulert av de øvrige rettigheter i konvensjonen.

I tillegg omtaler dette kapitlet spesialkonvensjonene som er avgrenset til å gjelde diskriminering på særskilte grunnlag, slik som kjønn (KDK) og rase (RDK) og BK som i artikkel 2 forbyr diskriminering av barn når det gjelder rettighetene i BK.

## Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning.

Ny lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) trådte i kraft 1. januar 2006. Loven ble vedtatt 3. juni 2005. Den nye diskrimineringsloven inkorporerer også RDK i norsk rett. KDK gjelder

som norsk rett i henhold til endringer i likestillingsloven som trådte i kraft 1. januar 2006. Likestillingsloven inneholder bestemmelser som skal fremme likestilling mellom kjønnene, og tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling.

Grunnloven inneholder ikke noe diskrimineringsforbud.

### **1.1 FNs menneskerettighetskomité's anbefalinger til Norge**

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter fastsetter at konvensjonspartene regelmessig skal rapportere til FNs Menneskerettighetskomité om tiltak for å oppfylle sine konvensjonsforpliktelser. Norges femte rapport ble eksaminert 14. mars 2006, da representanter fra norske myndigheter møtte for komiteen i New York.<sup>156</sup> Representanter fra frivillige organisasjoner deltok ved å utarbeide en skyggerapport, som ble sendt til komiteen.

Komiteen fremhevet blant annet som positivt vedtakelsen av diskrimineringsloven samt opprettelsen av et likestillings- og diskrimineringsombud og en likestillings- og diskrimineringsnemnd.

### **1.2 Ny diskrimineringslov**

Den nye diskrimineringsloven, som gjelder for alle samfunnsområder med unntak av familieliv og personlige forhold, trådte i kraft 1. januar 2006.

Bakgrunnen for og innholdet i loven fremgår av Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven).<sup>157</sup>

Formålet med loven er å styrke det rettslige vernet mot diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Videre skal loven fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og hindre diskriminering på de grunnlag som er nevnt.

<sup>156</sup> Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/\\$FILE/G0641421.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/$FILE/G0641421.pdf)

<sup>157</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20042005/033/PDFS/OTP200420050033000DDDDPDFS.pdf>

For å styrke det rettslige vernet mot etnisk diskriminering ble også RDK inkorporert i norsk rett, jf. diskrimineringslovens § 2. De konvensjoner som er inkorporert i menneskerettsloven, er ved motstrid gitt forrang fremfor annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Slik forrang er ikke gitt til RDK. Dette er ikke fullt ut i samsvar med de anbefalinger FNs rasediskrimineringskomité<sup>158</sup> og Den europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI)<sup>159</sup> har kommet med.

Forbudet mot diskriminering på grunn av religion og livssyn gjelder imidlertid ikke for handlinger og aktiviteter i regi av tros- og livssynssamfunn og virksomheter med et religiøst eller livssynsmessig formål. Dette fremgår av lovens § 3.

Loven inneholder et forbud mot både direkte og indirekte diskriminering. Forbudet mot diskriminering i arbeidslivet omfatter alle sider ved arbeidsforholdet og er tatt inn i arbeidsmiljølovens nye kapittel 13.<sup>160</sup> Det er i diskrimineringsloven også inntatt en særskilt bestemmelse om forbud mot trakassering, samt et uttrykkelig forbud mot gjengjeldelse mot den som fremmer en klage for brudd på forbudet mot diskriminering. Virkingene av brudd på reglene er oppreisning og erstatning. Diskrimineringsforbud er også tatt inn i boliglovgivningen, herunder borettslovene, husleieloven og eierseksjonsloven.<sup>161</sup>

---

158 Concluding Observations of the Committee: Norway 01/05/2001, CERD/C/304/Add. 88, pkt. 11: «*The Committee recommends that the body charged with drafting the Human Rights Act be further encouraged to introduce the provisions of this Convention into the new statute.*» Concluding observations of the Committee: Norway 10/12/2003, CERD/C/63/CO/8, pkt. 9: «*The Committee encourages the State party to give due consideration to this issue in order to give full effect to the provisions of the Convention in its domestic legal order.*» Disse er tilgjengelig på <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

159 Third report from the ECRI on Norway, CRI (2004) 3, I pkt. 4: «*ECRI recommends that Norway ensure that international human rights instruments are afforded the same prevailing status in Norwegian domestic legislation. In particular, it recommends this be done in respect of the ICERD and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.*» Rapporten er tilgjengelig på [http://www.coe.int/T/e/human\\_rights/ecri/1-ECRI/2-Country-by-country\\_approach/Norway/Norway\\_CBC\\_3.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/e/human_rights/ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Norway/Norway_CBC_3.asp#TopOfPage)

160 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62

161 Lov om eierseksjoner av 23. mai 1997 nr. 31, lov om husleieavtaler av 26. mars 1999 nr. 17, lov om bustadbyggjelag av 6. juni 2003 nr. 38 og lov om burettslag av 6. juni 2003 nr. 39



### 1.3 Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda

1. januar 2006 trådte også lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven), vedtatt 10. juni 2005, i kraft.<sup>162</sup>

Loven erstatter de tilsvarende bestemmelser om organisasjon og virksomhet i likestillingsloven.<sup>163</sup> Videre er diskrimineringsombudsloven en oppfølging av forslaget om et håndhevingsapparat for diskrimineringsloven.<sup>164</sup>

Diskrimineringsombudsloven gir regler om at ombudet og nemnda skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljøloven kapittel 13<sup>165</sup> og boliglovgivningen.<sup>166</sup>

Diskrimineringsombudet skal i henhold til den nye loven føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelser Norge har etter FNs kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon.<sup>167</sup> Videre skal ombudet arbeide for å fremme reell likestilling på alle samfunnsområder, uavhengig av kjønn, etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Ombudet tar også opp saker etter eget tiltak eller etter henvendelse fra andre.

Diskrimineringsnemnda skal behandle saker dersom ombudet ikke kan oppnå frivillige ordninger, eller der hvor partene i en sak ikke frivillig retter seg etter ombudets uttalelse. Nemnda skal treffe vedtak i saker som blir brakt inn for den.

---

162 Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda av 10. juni 2005 nr. 40

163 Lov om likestilling mellom kjønnene av 9. juni 1978 nr. 45

164 Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. av 3. juni 2005 nr. 33

165 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62

166 Lov om eierseksjoner av 23. mai 1997 nr. 31, lov om husleieavtaler av 26. mars 1999 nr. 17, lov om bustadbyggjelag av 6. juni 2003 nr. 38 og lov om burettslag av 6. juni 2003 nr. 39

167 FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner av 18. desember 1979 og FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering av 21. desember 1965

## 1.4 Endringer i straffeloven § 135 a om diskriminerende ytringer

1. januar 2006 trådte endringer i § 135 a i straffeloven<sup>168</sup> i kraft. Disse endringene ble vedtatt i forbindelse med den nye diskrimineringsloven.<sup>169</sup> Etter den nye bestemmelsen er det ikke lenger bare forsettlig diskriminerende eller hatefulle ytringer som rammes, men også slike ytringer som er fremsatt ved grov uaktsomhet. Strafferammen er utvidet fra 2 år til 3 år. En annen endring er at ytringer som er fremsatt slik at de er egnet til å nå et større antall personer, stilles likt med offentlige fremsatte ytringer. For øvrig er diskriminerende og hatefulle ytringer definert på en noe annen måte enn i den tidligere bestemmelsen. Den nye bestemmelsen lyder slik:

*Den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefulle 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 hatefulle 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.*

## 1.5 Endringer i straffeloven § 349 a første ledd

Endringene i straffeloven<sup>170</sup> § 349 a første ledd som vedtatt i sammenheng med vedtakelsen av den nye diskrimineringsloven,<sup>171</sup> trådte i kraft 1. januar 2006.

Bestemmelsen lyder nå:

*Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som i ervervsmessig eller liknende virksomhet, på grunn av*

<sup>168</sup> Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr. 10

<sup>169</sup> Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. av 3. juni 2005 nr. 33

<sup>170</sup> Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr. 10

<sup>171</sup> Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion, mv. av 3. juni 2005 nr. 33

*en persons religion eller livssyn, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse nekter ham varer eller tjenester på de vilkår som gjelder for andre. På samme måte straffes den som i slik virksomhet nekter en person varer eller tjenester som nevnt på grunn av hans homofile legning, leveform eller orientering.*

Den tidligere formuleringen for religion og livssyn var trosbekjennelse. Ordet rase var også brukt som straffbart diskrimineringsgrunnlag. Som det fremgår ovenfor, er ordet rase nå tatt ut av bestemmelsen.

## **1.6 Endringer i arbeidsmiljøloven nytt kapittel 13 om diskriminering i arbeidslivet**

I sammenheng med den nye diskrimineringsloven<sup>172</sup> ble arbeidsmiljøloven<sup>173</sup> endret. Loven fikk et nytt kapittel 13 om vern mot diskriminering. Endringene trådte i kraft 1. januar 2006.

Bestemmelsene i nytt kapittel 13 forbyr diskriminering og trakassering i arbeidslivet på grunnlag av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering samt funksjonshemming – og gjelder alle sider ved arbeidsforholdet.

Ved diskriminering i arbeidslivet på grunn av kjønn gjelder imidlertid likestillingsloven, og ved diskriminering i arbeidslivet på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn gjelder diskrimineringsloven.

## **1.7 Endringer i forbudet mot diskriminering i boliglovgivningen**

I sammenheng med vedtakelsen av den nye diskrimineringsloven,<sup>174</sup> ble det vedtatt en rekke endringer i diskrimineringsforbudene i boliglovgivningen gjennom diskrimineringsloven § 17. Endringene trådte i kraft 1. januar 2006.

---

172 Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. av 3. juni 2005 nr. 33

173 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62

174 Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion, mv. av 3. juni 2005 nr. 33

Endringene gjelder eierseksjonsloven § 3a,<sup>175</sup> husleieloven § 1-8,<sup>176</sup> boligbyggelagsloven § 1-4<sup>177</sup> og borettslagsloven § 1-5.<sup>178</sup>

Det var ordlyden i de fire lovenes første og annet ledd som ble endret, samt at bestemmelsene har fått et nytt femte ledd. Første ledd bestemmer at det ikke kan settes vilkår for å være sameier som tar hensyn til etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn. Slike omstendigheter kan etter denne bestemmelsen ikke regnes som saklig grunn til å nekte godkjenning av sameier. En ny tilføyelse var også at ved slik diskriminering skal diskrimineringsloven gjelde. Diskriminering på bakgrunn av homofil legning, leveform eller orientering er som i den tidligere bestemmelsen heller ikke tillatt, men er flyttet til et eget ledd i bestemmelsen. Det nye siste leddet viser til at det er Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda som skal føre tilsyn og medvirke til gjennomføringen av første og også annet ledd i samsvar med diskrimineringsombudsloven.<sup>179</sup>

Den tidligere regelen om delt bevisbyrde gjelder fortsatt gjennom bestemmelsenes tredje ledd. Dette innebærer som tidligere 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.

## 1.8 Nedsettelse av utvalg for utredning av forslag om samlet diskrimineringslovgivning

30. mars 2006 fremmet stortingsrepresentantene Erna Solberg, André Oktay Dahl og Olemic Thommesen i Dokument nr. 8: 66 (2005–2006) forslag om en generell, overordnet diskrimineringslovgivning uavhengig av diskrimineringsgrunnlag.<sup>180</sup>

<sup>175</sup> Lov om eierseksjoner av 23. mai 1997 nr. 31

<sup>176</sup> Lov om husleieavtaler av 26. mars 1999 nr. 17

<sup>177</sup> Lov om bustadbyggjelag av 6. juni 2003 nr. 38

<sup>178</sup> Lov om burettslag av 6. juni 2003 nr. 39

<sup>179</sup> Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudsnemnda av 10. juni 2005 nr. 40

<sup>180</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/dok8/2005/pdf/dok8-200506-066.pdf>

Forslaget lyder:

*Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om en generell, overordnet diskrimineringslovgivning uavhengig av diskrimineringsgrunnlag.*

Som et ledd i oppfølgingen av forslaget, sendte Justiskomiteen brev til Justisdepartementet, som senere ble oversendt Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) til besvarelse. I svarbrev 23. oktober 2006 fra AID ved statsråden til Justiskomiteen fremgår det at regjeringen har besluttet å nedsette et offentlig utvalg som får i oppdrag å komme med et forslag til en samlet diskrimineringslov. Utvalgets mandat og sammensetning er per 1. februar 2007 ikke endelig fastsatt. Imidlertid er vesentlige aspekter ved mandatet og bakgrunnen for oppnevningen omtalt i brev av 23. oktober 2006 fra AID.

I brevet fremgår: «I tillegg til å utrede en sammenslåing av dagens ulike lover, skal det nye lovutvalget vurdere innlemmelse av nye diskrimineringsgrunnlag. Lovutvalget skal også vurdere om en samlet lov bør inneholde en ikke-uttømmende oppregning av diskrimineringsgrunnlag (...). I tillegg til å foreslå en samlet lov mot diskriminering, skal utvalget utrede hvorvidt det bør være et vern i Grunnloven mot diskriminering og om Norge bør ratifisere tilleggsprotokoll nr. 12 om diskriminering til den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Utvalgets arbeid er beregnet til å ta om lag to år. En samlet lov vil også omfatte diskrimineringsvernet for personer med redusert funksjonsevne.»

Samtidig fremheves i brevet fra AID at arbeidet med en samlet lov ikke skal forsinke arbeidet med å få på plass et diskrimineringsvern for personer med nedsatt funksjonsevne, og at regjeringen vil fremme forslag til en egen diskriminerings- og tilgjengelighetslov for personer med nedsatt funksjonsevne for Stortinget.

Justiskomiteens innstilling til Dokument nr. 8: 66 (2005–2006) ble lagt frem 28. november 2006.

I sine merknader til forslaget er justiskomiteens flertall (Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti) enig med forslagstillernes synspunkter om at det vil være formålstjenlig med en mer overordnet og generell diskrimineringslovgivning enn tilfellet er i dag.

Forslaget gjengitt ovenfor ble etter komiteens tilråding vedlagt protokollen.

## **2. FORBUDET MOT DISKRIMINERING PÅ GRUNN AV KJØNN**

Det følger av ØSK artikkel 3 og SP artikkel 3 at statspartene skal sørge for at kvinner og menn nyter lik beskyttelse av rettighetene som er nedfelt i konvensjonen.

KDK gir et særskilt vern mot diskriminering av kvinner på grunnlag av kjønn. Også ILO har konvensjoner av relevans, blant annet ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for kvinnelige og mannlige arbeidere for arbeid av lik verdi, og ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke. Det finnes også andre konvensjoner med formål å gi særlig beskyttelse av kvinners menneskerettigheter på avgrensede felt, for eksempel FN-konvensjonen om kvinners politiske rettigheter av 31. mars 1953 og FN-konvensjonen om gifte kvinners statsborgerrett av 20. februar 1957.

### **Norsk lovgivning**

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. KDK ble inkorporert i norsk lovgivning ved endringene i likestillingsloven som trådte i kraft den 1. januar 2006. Likestillingsloven er den mest sentrale alminnelige lov når det gjelder kvinners rett til ikke å bli diskriminert.

Grunnloven inneholder ikke noe forbud mot diskriminering av kvinner.

### **2.1 Likelønnskommisjon**

Likestillingsloven § 5 krever lik lønn for arbeid av lik verdi. Til tross for at kvinner og menn i dag har omlag like lang utdanning og kvinner har høy og økende sysselsetting, viser analyser at det ikke har foregått noen systematisk reduksjon i lønnsgapet målt i timelønn mellom kvinner og menn siden midten på 1980-tallet.

Dette er bakgrunnen for at regjeringen i juni 2006 oppnevnte en likelønnskommisjon. Kommisjonen skal gi en samlet beskrivelse og analyse av lønnsgapet mellom kvinner og menn, og drøfte årsakssammenhenger. Den skal se nærmere på hvordan fordelingen av rammen for lønnsvekst i vårt forhandlingssystem skjer i et likelønnsperspektiv, og drøfte hvordan likelønnsbestemmelser og internasjonale avtaler om likelønn følges opp i praksis. Kommisjonens vurderinger skal munne ut i konkrete forslag til tiltak til utjevning av kjønnsbaserte lønnsforskjeller.<sup>181</sup>

## 2.2 Kjønnsrepresentasjon i styrer

Reglene om kjønnsrepresentasjon i allmennaksjeselskapene (ASA) trådte i kraft fra 1. januar 2006.<sup>182</sup> Hvert kjønn skal være representert med tilnærmet 40 prosent i selskapenes styrer. Allmennaksjeselskap som er stiftet før 1. januar 2006, får to år på seg før de må oppfylle kravene til kjønnsrepresentasjon. Nye allmennaksjeselskaper etter 1. januar 2006 må følge de nevnte reglene for å bli registrert. De alminnelige reglene om sanksjoner, som innebærer tvangsoppløsning om selskapet ikke oppfyller lovens krav til styret, daglig leder og revisor, vil gjelde på vanlig måte.

## 2.3 Felles ekteskapslov for heterofile og homofile par

Regjeringen arbeider med å utrede forslag til endringer i ekteskapsloven som kan gi en felles ekteskapslov for heterofile og homofile par.<sup>183</sup> Bakgrunnen for dette er at regjeringen ønsker å sikre homofiles og lesbiskes rettigheter, støtte homofile og lesbiske i å leve åpent, og aktivt motarbeide diskriminering. Utredningen skal særlig se på følgende spørsmål: en filosofisk vurdering av ekteskapet, Den norske kirkes vigselfrett, assistert befruktning og adopsjon til lesbiske par, internasjonale konsekvenser av innføring av en felles ekteskapslov og konsekvensene for inngåtte registrerte partnerskap.

<sup>181</sup> Nærmere informasjon finnes på kommisjonens hjemmeside [www.likelonn.no](http://www.likelonn.no)

<sup>182</sup> Lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven) av 13. juni 1997 nr. 45, se § 6-11a. Ny § 6-11a er tilføyd ved lov 19. des 2003 nr. 120 (i kraft 1. jan 2006 iflg. res. 9. des 2005 nr. 1429, for allmennaksjeselskaper som er stiftet og registrert i Foretaksregisteret før 1 jan 2006, skal styret være sammensatt i samsvar med loven innen to år).

<sup>183</sup> Utredningen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/Ryddemappe/bld/norsk/tema/p30009336/Regjeringen-utreder-felles-ekteskapslov-for-heterofile-og-homofile-par.html?id=417752>

Arbeidet er en oppfølging av Dokument 8:52 (2003–2004)<sup>184</sup> hvor det er foreslått å endre ekteskapsloven slik at det fremgår at to personer over 18 år kan inngå ekteskap, og at partnerskapsloven samtidig oppheves. På side 2 i forslaget heter det: «I tillegg åpnes det for muligheten til at kirker, trossamfunn og livssynsorganisasjon kan vie personer av samme kjønn, og at dette er opp til den enkelte kirke, det enkelte trossamfunn eller livssynsorganisasjon selv å velge.» Forslaget ble etter komiteens tilråding vedlagt protokollen, jf. Innst. O. nr. 9 (2004–2005).<sup>185</sup>

## **2.4 Utkast til endring i forskrift til partnerskapsloven – Forslag om å gi godkjente vigslere i livssynssamfunn kompetanse til å registrere partnerskap**

Barne- og likestillingsdepartementet sendte den 3. juli 2006 på høring forslag om å endre forskrift til partnerskapsloven om prøving av vilkår og fremgangsmåte mv. ved registrering av partnerskap, slik at godkjente vigslere i livssynssamfunn kan få kompetanse til å registre partnerskap når departementet har godkjent formen for registrering av partnerskapet.<sup>186</sup> Homofile som ønsker å inngå partnerskap, tilbys i dag en livssynsnøytral seremoni gjennom den registrering som finner sted av notarius publicus, og forslaget innebærer en utvidelse av registreringskompetansen ved partnerskap. Høringsfristen var 1. september 2006.

SMR fremhever i sitt hørings svar 1. september 2006 at det følger av det alminnelige menneskerettslige prinsipp om likebehandling og ikke-diskriminering at homofile har krav på samme levevilkår som andre, og at denne gruppen ikke skal utsettes for diskriminering, og uttrykker sin støtte til forslaget om endringer i forskrift til partnerskapsloven.<sup>187</sup> SMR viser til at homofiles rett til å inngå ekteskap er ikke beskyttet av EMK, og at norsk rett gir homofile et bedre vern enn etter EMK. Det vises videre til at denne gruppen kan inngå partnerskap som i all hovedsak gir de samme rettsvirkninger som ekteskap, og SMR fremhever således som positivt at

184 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/dok8/2003/pdf/dok8-200304-052.pdf>

185 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/inno/2004/pdf/inno-200405-009.pdf>

186 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/Hoyringar/hoeringsdok/2006/Horing-utkast-til-endring-i-forskrift-ti/1.html?id=98512>

187 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/partnerskapslov.pdf>



Norge gir individer rettigheter utover hva som følger av konvensjonen. SMR fremhever dette som et viktig skritt i retning av formell likestilling mellom homofile og heterofile, noe som også vil bidra til å øke den reelle likestillingen.

## **2.5 Arbeid for likestilling av kvinners rettigheter**

I Sametingets årsmelding for 2006 vises det til at Sametinget i 2006 har jobbet aktivt med likestilling. Sametingsrådet la i februar 2006 frem en likestillingspolitisk redegjørelse for Sametinget. I redegjørelsen ble det satt fokus på en del satsingsområder innenfor likestilling. Dette var blant annet områder som representasjon ved valg, behovet for forskning og statistikk, involvering av kvinner i ressursforvaltningen, retten til selvbestemmelse også over egen kropp, volds- og overgrepssproblematikk, næringsutvikling og kjønn.

## **2.6 Norges syvende rapport til FNs komité for avskaffelse av diskriminering mot kvinner**

Norge leverte i oktober 2006 sin syvende rapport vedrørende FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner (KDK eller CEDAW).<sup>188</sup> Rapporten dekker perioden 2002–2005 og har som særlig formål å beskrive endringene som er foretatt siden forrige rapport. Det ble også fokusert på å svare på komiteens kommentarer i forbindelse med deres eksaminasjon av Norges femte og sjette rapporter i 2003. Tidspunkt for behandling av Norges syvende rapport vedrørende KDK i FNs kvinnekommité, er pr. 1. februar 2007 ikke fastsatt.

Utkastet til rapport ble i mai 2006 sendt ut på høring, og det ble i denne forbindelse den 22. juni 2006 avgitt høringssvar fra Likestillings- og diskrimineringsombudet. Likestillings- og diskrimineringsombudet fremhevet i høringssvaret at rapporten gir en god oversikt over norsk likestillingspolitikk. De viste også til at departementet la frem en nøktern rapport som på flere punkter viste at Norge fortsatt har store utfordringer knyttet til likestilling mellom kvinner og menn. Det ble videre i høringssvaret gitt korte kommentarer til enkelte punkter i rapporten, herunder flere forslag til endringer og justeringer. Disse forslagene fra Likestillings- og diskrimineringsombudet førte ikke til endringer i den endelige rapporten.

---

<sup>188</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/rap/2005/0262/ddd/pdfv/291976-cedaw.pdf>

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) avga den 22. juni 2006 høringsvar til Barne- og likestillingsdepartementets utkast til rapport.<sup>189</sup> SMR fremhevet det som særlig viktig at FNs kvinnekomité i rapporten blir gjort oppmerksom på det løftet som er avgitt av Regjeringen om inkorporasjon av KDK i menneskerettsloven. SMR viste til at dette er av betydning ikke bare for å sikre KDK en sterkere formell stilling, men også på grunn av den signaleffekt det kan gi at KDK i dag er inkorporert i likestillingsloven uten forrang overfor øvrig norsk lovgivning, og derved kan oppfattes som mindre viktig enn de øvrige konvensjoner som er inkorporert i menneskerettsloven.

## 2.7 Avgjørelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

### Positiv særbehandling for å fremme flere kvinner i aksjestyrer<sup>190</sup>

En mann henvendte seg til ombudet fordi han reagerte på tiltak som var iverksatt for å oppnå regjeringens målsetting om 40 prosent deltakelse av kvinner i styrene i aksjeselskap. Kvinner fikk tilbudt kurs der 2/3 av plassene var forbeholdt kvinner, og der kvinner kunne få refundert 50 prosent av kursavgiften. Ombudet la til grunn at tiltaket var lovlig positiv særbehandling av kvinner.

Det er i utgangspunktet forbudt å behandle menn og kvinner ulikt fordi de er av ulikt kjønn. Kvinner og menn har samme rett til utdanning. Ulik behandling som i samsvar med lovens formål fremmer likestilling, er likevel tillatt – positiv særbehandling.

Hvorvidt prioriteringen av kvinnelige deltakere på kursene faktisk hadde ført til bedre rekrutteringsgrunnlag til styrer, var ikke kjent for ombudet. Det er imidlertid ikke et vilkår at tiltaket må ha dokumentert effekt for å være lovlig. Det er tilstrekkelig at tiltaket er egnet til å oppnå den ønskede effekten.

Ombudet vurderte de likestillingsmessige fordelene ved tiltaket opp mot ulempene for dem som ble dårligere stilt som

<sup>189</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/monitor/kvinnedisk.pdf>

<sup>190</sup> LDOs sak nr. 06/93

følge av særbehandlingen. Spørsmålet var om tiltaket var uforholdsmessig inngripende for dem som var rammet negativt av tiltaket.

Ved opptak av deltakere til kurset var kvinner en prioritert gruppe. Selv om kvinner skulle få en fortrinnsrett, var kursene likevel åpne for menn. Mannlige deltakere som ikke fikk dekket utgiftene av arbeidsgiver, måtte betale noen tusen kroner mer enn hva kvinner i samme situasjon måtte. Sett i lys av at det dreide seg om et kompetansegivende kurs, anså ikke ombudet beløpet som høyt.

Ombudet konstaterte at det forelå en forskjellsbehandling av kvinner og menn. Ombudet fant likevel ikke at innklagede hadde handlet lovstridig. Tiltaket var positiv særbehandling av kvinner i samsvar med likestillingsloven.

#### Positiv særbehandling for å fremme kvinners kvalifisering til professorater<sup>191</sup>

En mann henvendte seg til Likestillings- og diskrimineringsombudet med anmodning om at ombudet skulle vurdere lovligheten av en stipendordning ved et fakultet ved Universitetet i X. Ombudet la til grunn at stipendordningen måtte anses for lovlig, forutsatt at stipend ble gitt til kvinner ved institutter der kvinner er underrepresentert på professornivå.

Tre stipendier for opprykk til professor var øremerket det underrepresenterte kjønn, dvs. kvinner. Det var to kvinner som fikk kvalifiseringsstipend. Fakultetet opplyste at kvinnene stod svakest hva gjaldt kvalifikasjoner til professorstillinger. Det ble referert til at kvinner generelt ikke får gitt ut like mange internasjonale publikasjoner som sine mannlige kollegaer, og de får i mindre grad gjennomført utenlandsutveksling osv. Dette ble begrunnet med at kvinnene i større grad enn menn får avbrutt sine karrierer som følge av fødsler og permisjoner samt at de har hovedansvaret for omsorgsoppgaver i sine familier. Kvinnene på fakultetet hadde med dette dårligere muligheter til å kvalifisere seg til professorstillinger enn sine mannlige kollegaer.

Likestillingsloven § 3 a og EF- retten åpner for adgang til positiv særbehandling. Ulik behandling som har som formål

---

191 LDOs sak nr. 06/35

å fremme likestilling mellom kjønnene, kan være tillatt. Ombudet forstod ordningen med kvalifiseringsstipend som et middel for å gi kvinner like muligheter som sine mannlige kollegaer, selv om det overordnede målet var å oppnå bedre kjønnsbalanse på professornivå. Ombudet var videre enig med fakultetet i at det ut fra et likestillingshensyn er ønskelig med flere kvinner i professorstillinger. Tiltak som settes i verk for å «kompensere» for karrieremessige ulemper som følger av at kvinner har større ansvar hjemme og er mer ute i fødselspermisjoner, anså ombudet for å være egnet til å fremme likestilling. Ombudet så det likevel som problematisk i forhold til stipendordningen at kvinnelige professorer var i flertall ved flere av instituttene ved fakultetet. Ombudet oppfattet fakultetet slik at kvinner ble ansett for å være det underrepresenterte kjønn uavhengig av hvilket institutt de tilhørte. Ombudet fastslo at tiltaket ikke var egnet til å fremme likestilling når stipend ble tildelt en kvinne ved et kvinnedominert institutt. Det ene stipendet som ble tildelt en kvinne ansatt ved et kvinnedominert institutt, ble derfor ansett å være i strid med loven.

Ombudet foretok deretter en uforholdsmessighetsvurdering av de likestillingsmessige effektene av særbehandlingen ved mannsdominerte institutter. For å bli professor var man ikke avhengig av dette stipendet. Det var altså ikke slik at menn som følge av særbehandlingen ikke fikk muligheten for å bli professor ved fakultetet. Når det måtte legges til grunn at de mannlige førsteamanuensene klarer å kvalifisere seg i større grad enn de kvinnelige førsteamanuensene på grunn av de kjønnsstypiske livene kvinner og menn lever, kunne tiltaket etter ombudets syn ikke sies å være for inngripende i forhold til formålet om likestilling.

Likestillings- og diskrimineringsombudet kom frem til at fakultetet hadde adgang til å utlyse stipender øremerket for kvinnelige ansatte. Forutsetningen er at stipendene gis til kvinner ansatt på institutter hvor kvinner er underrepresentert på professornivå.

#### Kvinneres soningsforhold<sup>192</sup>

Ombudet mottok en klage om at kvinner soner under hardere forhold enn mannlige innsatte. Ombudet foretok en vurdering av soningsforholdet for kvinner og menn og kun-

---

192 LDOs sak nr. 06/44

ne ikke se at de kvinnelige innsatte var utsatt for ulovlig forskjellsbehandling.

Følgende punkter ble tatt opp:

Manglende samvær med de mannlige innsatte: Klager mente at de kvinnelige innsatte ble nektet samvær med de mannlige innsatte. Fengselet viste til at restriksjonene i samvær påhviler menn og kvinner likt og skyldes tidligere uønskede hendelser.

Tilbud knyttet til arbeid, skole og fritid: Fengselet påpekte at begge kjønn har forholdsvis likt skoletilbud, men i motsetning til menn får ikke kvinner undervisning i fag de etter spør. Ombudet ba fengselet om å få en redegjørelse for undervisningstilbudet på et senere tidspunkt.

Trening: Tilbudet er forskjellig for menn og kvinner. Menn blir tilbudt trening fem dager uken. Kvinner blir tilbudt trening fire dager i uken. Forskjellen forklares med at det er flere mannlige innsatte, noe som medfører lengre ventetid på apparatene.

Lufting og samvær utover skole, arbeid og fritid: Graden av samvær med andre innsatte og hvor mye lufting man får, kommer an på hvilken avdeling man tilhører, uavhengig av kjønn.

Etter en konkret vurdering kom Likestillings- og diskrimineringsombudet frem til at soningsforholdene ikke innebar lovstridig forskjellsbehandling av kvinner og menn. De forskjellene som eksisterer med hensyn til tilbud, ble ansett saklig begrunnet.

#### Multipel diskriminering i stillingsannonse<sup>193</sup>

Ombudet mottok flere henvendelser på bakgrunn av annonsering av ledige stillinger som kabinansatte i et flyselskap. Ombudet kom frem til at stillingsannonseren var diskriminerende på grunn av kjønn, alder og nasjonal opprinnelse.

Det fremgikk av den aktuelle stillingsannonseren at stillingene var forbeholdt kvinner i alderen 20–25 år av norsk nasjonalitet.

---

193 LDOs sak nr. 06/405

Det er forbudt å lyse ut en stilling for bare det ene kjønn, eller at utlysningen for øvrig gir inntrykk av at arbeidsgiver forventer eller foretrekker det ene kjønn. Det er videre ikke lov å diskriminere på grunn av alder. Dette forbudet omfatter alle sider ved arbeidsforholdet, også utlysning av stilling. Videre er det heller ikke adgang til å utlyse annonser som diskriminerer på grunnlag av nasjonal opprinnelse.

Forbudet gjelder med mindre man har en åpenbar grunn til å lyse ut en stilling for personer av det ene kjønn, i en bestemt aldersgruppe eller en bestemt nasjonal opprinnelse. Lovens vilkår tolkes strengt. Kravet til åpenbar grunn forstås slik at det må foreligge en saklig og akseptabel grunn knyttet til stillingens innhold.

Formålet med kravet til kjønnsnøytrale annonser er at de vil virke som en oppfordring til både kvinner og menn om å søke arbeid ut fra interesser og kvalifikasjoner, uten hensyn til kjønn og tradisjonelle oppfatninger av hva slags arbeid som passer for menn og kvinner. Kjønnsnøytrale stillingsannonser er en forutsetning for et mer likestilt og dermed mindre kjønnsdelt arbeidsmarked. De samme hensyn gjør seg gjeldende i forhold til ikke å vektlegge alder og nasjonal opprinnelse ved utlysning av ledig stilling.

Ombudet fastslo at stillingsannonsen var diskriminerende. Ombudet kunne ikke se at det forelå noen tungtveiende grunner for at forskjellsbehandling på de aktuelle grunnlag skulle være tillatt. Flyselskapet tok ombudets uttalelse til etterretning og stoppet de aktuelle annonsene samt selve ansettelsesprosessen.

#### Øremerking av professorater er diskriminerende<sup>194</sup>

Likestillings- og diskrimineringsombudet mottok en anonym klage på at en professorstilling ved et universitet var øremerket kvinner. Ombudet fastslo at tilsetningen av professor i stillingen var i strid med likestillingsloven.

---

194 LDOs Sak nr. 06/403

Universitetet begrunnet øremerkingen med det var vanskelig å finne tilstrekkelig kvalifiserte kvinner innenfor det aktuelle fagområdet.

EFTA-domstolen fastslo i en avgjørelse av 2003 at øremerking av stillinger for det ene kjønn ikke er tillatt. Departementet gav beskjed til universitetet om at tilsettingsprosessen skulle stoppes, men universitetet valgte å gjennomføre tilsettingen fordi de hadde kommet langt i prosessen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet fastslo at universitetet hadde handlet i strid med likestillingsloven, og mente at universitetet hadde opptrådt klanderverdig og i strid med departementets klare instruksjoner om at de pågående rekrutteringsprosessene skulle stoppes.

### **3. ETNISITET**

RDK verner individer mot diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Diskrimineringsforbudene i EMK artikkel 14, SP artikkel 26 og artikkel 2 og ØSK artikkel 2 nr. 2 beskytter mot diskriminering på grunnlag av blant annet rase, hudfarge og nasjonal opprinnelse. Barn er særlig vernet mot diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, nasjonale eller etnisk opprinnelse gjennom BK artikkel 2.

#### **Norsk lovgivning**

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. Den nye diskrimineringsloven som trådte i kraft den 1. januar 2006 inkorporerer RDK i norsk lovgivning (men uten forrang).

Diskrimineringsloven forbyr direkte og indirekte etnisk diskriminering på grunnlag av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn, og gjelder på alle samfunnsområder med unntak av familieliv og personlige forhold.

Grunnloven har ingen bestemmelse som verner mot rasediskriminering.

### **3.1 FNs menneskerettighetskomités anbefalinger til Norge**

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter fastsetter at konvensjonspartene regelmessig skal rapportere til FNs Menneskerettighetskomité om tiltak for å oppfylle sine konvensjonsforpliktelser. Norges femte rapport ble eksaminert 14. mars 2006, da representanter fra norske myndigheter møtte for komiteen i New York.<sup>195</sup> Representanter fra frivillige organisasjoner deltok ved å utarbeide en skyggerapport, som ble sendt til komiteen.

Komiteen viste blant annet sin bekymring for meldinger om at personer som følge av sitt tilsynelatende etniske opphav ofte stanses på gaten av politiet. Komiteen anbefalte norske myndigheter å sørge for at slike politikontroller ikke bunner i diskriminering eller forekommer i urimelig utstrekning, og at det innføres et system for å overvåke hyppigheten av slike kontroller med sikte på å unngå diskriminering. I tillegg mente komiteen at problemet burde følges opp med egne opplærings- og undervisningsprogrammer for å skape økt bevissthet om problemet blant polititjenestemenn.

Komiteen var videre betenkt over praksisen med å nekte mødre å ha med seg spedbarn under opphold i varetekt, og særlig over forskjellsbehandlingen av mødre på grunnlag av nasjonalitet hva gjelder adgangen til å få permisjon fra fengselet i forbindelse med amming; dette mente komiteen er ensbetydende med diskriminering. Komiteen anbefalte derfor norske myndigheter å revurdere egen praksis med å skille spedbarn fra mødre og å anvende nasjonalitet som et kriterium ved avgjørelse av søknad om fengselspermisjon under amming.

### **3.2 FNs rasediskrimineringskomités anbefalinger til Norge**

FNs rasediskrimineringskomité (CERD) eksaminerte under komiteens 69. sesjon i Genève den 10. og 11. august 2006, Norges 17. og 18. rapporter<sup>196</sup> til CERD under RDK artikkel 9, da representanter for norske myndigheter møtte for

---

195 Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/\\$FILE/G0641421.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/$FILE/G0641421.pdf)

196 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.497.Add.1.pdf>



CERD. Den norske rapporten var levert i september 2005 og tok blant annet utgangspunkt i de oppsummerende bemerkningene fra CERD i forbindelse med Norges 16. rapport. For CERD møtte også representanter fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) i egenskap av SMRs status som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. LDO og SMR holdt på uavhengig basis innlegg for komiteen.<sup>197</sup>

Komiteens konklusjoner ble offentliggjort 18. august 2006.<sup>198</sup>

CERD trakk frem en rekke positive forhold i sine konkluderende observasjoner. Komiteen fremhevet blant annet positivt at Norge har vedtatt diskrimineringsloven og endringer i straffeloven § 135 a. Også Finnmarksloven, som styrker samenes rett til å delta i avgjørelser som gjelder forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark, ble av komiteen trukket frem som et positivt aspekt. Det ble imidlertid uttrykt bekymring for at Finnmarksloven ikke regulerer den spesielle situasjonen til den øst-samiske befolkningen. Komiteen anbefalte derfor norske myndigheter å treffe videre tiltak i samsvar med RDK artikkel 2.2 for å sikre den øst-samiske befolkningen en tilfredsstillende utvikling og beskyttelse, slik at de kan nyte sine menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut.

Komiteen gjentok i konklusjonen sin tidligere anbefaling til Norge om å inkorporere RDK gjennom menneskerettsloven, slik at konvensjonen ved en eventuell motstrid går foran norsk lov. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) påpekte i et brev til Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) av 10. januar 2007 at en slik inkorporasjon er under vurdering.

Det ble av komiteen videre fremhevet at det er en nær sammenheng mellom språkkunnskaper og sosial integrasjon, og komiteen uttrykte i denne forbindelse bekymring for hvor strenge kravene til språkkunnskaper er for å bli statsborger etter den nye statsborgerloven. På denne bakgrunn anbefalte komiteen norske myndigheter å sikre at spesielle grupper ikke blir diskriminert ved erverv av statsborgerskap, og til å holde øye med eventuelle hindringer for å oppnå statsborgerskap som kan oppstå for personer som har bodd i Norge over lengre tid.

---

197 Innlegget fra Norsk senter for menneskerettigheter er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/monitor/index.html>

198 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/AdvanceVersion/norway69.pdf>

Komiteen gjentok sin bekymring om at Norge ikke har et forbud mot rasistiske organisasjoner. I sitt brev til SMR av 10. januar 2007 viste AID til at den nye diskrimineringsloven i praksis forbyr slike organisasjoner gjennom forbud mot samvirke til diskriminering.

Komiteen uttrykte sin bekymring over mangelen på statistikk over den etniske sammensetningen i befolkningen. I denne forbindelse viste AID i sitt brev til SMR av 10. januar 2007 til at Statistisk Sentralbyrå (SSB) jevnlig publiserer statistikk om innvandreres demografi og levekår. Denne statistikken er individbasert, men publiseres og formidles i henhold til prinsipper om personvern og konfidensialitet. SSB spør ikke om etnisk tilhørighet i sine løpende undersøkelser og har heller ingen planer om å gjøre dette i fremtiden.

Komiteen var videre betenkt over at over at personer som ikke er norske statsborgere i henhold til utlendingsloven, kan varetektsfengsles på mistanke om at de har oppgitt falsk identitet. Komiteen var også betenkt over at det ikke er satt noen øvre grense for hvor lenge disse personene kan holdes i varetekt, og over rapporter om at ikke-statsborgere har sittet i fengsel i over ett år. Komiteen anbefalte at slik varetektsfengsling kun blir brukt på lovregulerte områder, som for eksempel der det er fare for at vedkommende person rømmer, ødelegger bevis eller påvirker vitner, eller risiko for alvorlig forstyrrelse av offentlig orden. AID fremhevet i sitt brev til SMR av 10. januar 2007 at CERDs konklusjon på dette punktet vil bli vurdert i forbindelse med den kommende Odelstingsproposisjonen om ny utlendingslov som vil fremlegges i løpet av 2007.

Det ble uttrykt bekymring for den høye arbeidsledigheten blant innvandrere i Norge, og komiteen anbefalte norske myndigheter å iverksette tiltak for å bekjempe diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn i arbeidsmarkedet. I AIDs brev til SMR av 10. januar 2007 ble det vist til at det i Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006) og Handlingsplan for integrering og inkludering (2006–2007) er iverksatt en rekke tiltak for å forhindre diskriminering på arbeidsmarkedet, og at det blant annet er tatt inn en formulering i statlige stillingsannonser som oppfordrer personer med innvandrerbakgrunn å søke. Komiteen viste også sin bekymring for at mange kommuner ikke tilbyr tilstrekkelig beskyttelse mot sykdommer til asylsøkere, flyktninger og personer som har blitt gjenforent med familiene

sine, og anbefalte staten å ta alle nødvendige tiltak for å sikre utlendingers rett til adekvat standard for fysisk og mental helse.

### 3.3 Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen (2006–2007)

Regjeringen har i 2006 lagt frem en handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen sammen med statsbudsjettet. Formålet er å hindre at det utvikler seg et klassesdelt samfunn der innvandrere har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig. Innsatsen mot rasisme og diskriminering er et gjennomgående tema i handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Handlingsplanen har følgende fire innsatsområder: 1) arbeid, 2) oppvekst, utdanning og språk, 3) likestilling og 4) deltakelse. Handlingsplanen inneholder satsinger og tiltak som skal bidra til å få den enkelte i arbeid. Videre styrkes integreringstilskuddet til kommuner som bosetter flyktninger og deres familie.

### 3.4 Norges svar til FNs rasediskrimineringskomité i Sjølie-saken

Høyesterett frifant i 2002 Terje Sjølie etter «rasimeparagrafen», etter at han i en tale kom med sterkt nedsettende og krenkende uttalelser om jøder og innvandrere.<sup>199</sup> I august 2005 uttalte FNs rasediskrimineringskomité at Norge hadde brutt forpliktelsene etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK), og anbefalte Norge å treffe tiltak for å sikre at uttalelser som de Sjølie fremsatte i sin tale, ikke beskyttes av ytringsfriheten i norsk rett.<sup>200</sup> Komiteen ønsket en redegjørelse fra Norge for tiltak som er gjort på bakgrunn av komiteens uttalelse. Norge innga 21. februar 2006 svar til komiteen, hvor det ble gjort rede for hva som er gjort for at lignende utsagn for fremtiden kan bli straffet.<sup>201</sup>

Norge viste i sitt svar til at Justisdepartementet i desember 2005 sendte ut et rundskriv som redegjorde for FN-komiteens uttalelse og endringer som har styrket vernet mot rasistiske ytringer i Norge. Det ble i brevet videre vist til flere lovendringer som har blitt foretatt etter Sjølie-saken i 2002,

<sup>199</sup> HR-2001-01428

<sup>200</sup> Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/b0f01303db356e96c125714c004eb10f?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/b0f01303db356e96c125714c004eb10f?OpenDocument)

<sup>201</sup> Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/prm/2006/0014/ddd/pdfv/273990-cerd\\_reply\\_norway.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/prm/2006/0014/ddd/pdfv/273990-cerd_reply_norway.pdf)

blant annet endringen av Grunnloven § 100 om ytringsfrihet som utvider muligheten til å gripe inn mot rasistiske ytringer, endringer i straffeloven § 135 a som gir hjemmel for å straffe flere rasistiske ytringer, samt ikrafttredelsen av diskrimineringsloven som gir ytterligere beskyttelse mot rasisme. Det ble også vist til at RDK nå er inkorporert i norsk rett.

Det ble i brevet fremhevet at Norge, sett i lys av lovendringene, er overbevist om at tilsvarende ytringer i dag vil bli straffet, og at det derfor er det ikke nødvendig å foreta ytterligere lovgivningstiltak.

### **3.5 Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006)**

Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006) ble avsluttet i 2006. De siste fire årene har nærmere 50 statlige tiltak mot rasisme og diskriminering blitt gjennomført gjennom denne handlingsplanen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet avga i november 2006 en slutt-rapport og evaluering av planen.<sup>202</sup> Utvalgte frivillige organisasjoner på innvandrerfeltet, Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene og Likestillings- og diskrimineringsombudet ble invitert til å kommentere evalueringen og til å gi innspill til myndighetenes videre innsats på feltet, med høringsfrist 22. desember 2006. Noen av de mest sentrale tiltakene i handlingsplanen har vært arbeidet med å styrke det rettslige vernet mot diskriminering, tiltak mot diskriminering i arbeidslivet og bedring av tolketjenestene.

## **4. URFOLK**

Urfolks rettigheter er særlig beskyttet gjennom ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater. SP artikkel 27 forplikter statspartene til å respektere og støtte etniske, religiøse og lingvistiske minoriteters kultur, religion og språk. SP artikkel 1 og ØSK artikkel 1 anerkjenner folkerettens selvbestemmelsesrett.

Videre forbyr diskrimineringsforbudene i EMK artikkel 14, ØSK artikkel 2 nr. 2 og SP artikkel 2 og artikkel 26, diskri-

<sup>202</sup> Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/rap/2006/0016/ddd/pdfv/299289-r2006\\_hplan\\_rasisme.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/rap/2006/0016/ddd/pdfv/299289-r2006_hplan_rasisme.pdf)

minering blant annet på grunnlag av rase, og EMK artikkel 14 nevner uttrykkelig tilknytning til en nasjonal minoritet som forbudt diskrimineringsgrunnlag. Også RDK utdyper forbudet mot diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning og nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Utkast til en FNs urfolkserklæring ble vedtatt av FNs menneskerettighetsråd 29. juni 2006 og anbefalt til FNs generalforsamling. Forslaget til erklæringstekst inneholder blant annet anerkjennelse av urfolks rett til selvbestemmelse og landrettigheter.<sup>203</sup> Imidlertid besluttet 3. komité i FNs generalforsamling 28. november 2006 å utsette behandlingen av utkastet til urfolkserklæring til høsten 2007.<sup>204</sup>

Norge stemte mot forslaget om utsettelse. Mange frykter at konsekvensen av utsettelsen blir at man ikke vil lykkes med å få vedtatt en endelig urfolkerklæring, og at urfolksrepresentanter ikke vil få tilstrekkelig mulighet til å bli hørt i den videre prosessen. I Sametingets årsmelding 2006 fremheves at Sametinget er engasjert i arbeidet med å forsvare den erklæringsteksten som ble vedtatt av FNs menneskerettighetsråd, og at Sametinget har bedt om at Norge fortsatt arbeider aktivt for en snarlig vedtakelse av FN-erklæringen om urfolks rettigheter.

## Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. Den nye diskrimineringsloven som trådte i kraft 1. januar 2006 inkorporerte RDK i norsk rett.

---

203 Erklæringsutkastet er tilgjengelig på <http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/declaration.doc>

204 Med utgangspunkt i vedtakelsen og anbefalingen fra FNs menneskerettighetsråd forberedte Peru, med støtte av en rekke europeiske og latinamerikanske land, en resolusjon med forslag om at 3. komité skulle vedta erklæringen i sin helhet og anbefale den til plenumsbehandling i FNs generalforsamling. Imidlertid fremla Namibia på vegne av den afrikanske gruppen et forslag om å utsette vedtaket for å gi tid til ytterligere konsultasjoner. Canada, Australia og New Zealand var sentrale aktører som støttet Namibias endringsforslag om utsettelse. Forslaget om utsettelse ble vedtatt med 82 stemmer for og 67 stemmer mot, 25 avsto.

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

Lov 6. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) 1987, er den mest sentrale alminnelige lov når det gjelder beskyttelsen av samiske rettigheter. Formålet med loven er å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, jf. sameloven § 1-1. Av lovens § 1-2 følger at den samiske folkegruppen skal ha et eget landsomfattende sameting.

#### **4.1 Ikrafttredelse av Finnmarksloven**

Store deler av lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) trådte i kraft i 2006. Lovens kapittel 5, om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark, vil tre i kraft våren 2007. Loven ble vedtatt 17. juni 2005.<sup>205</sup>

Gjennom Finnmarksloven ble 95 prosent av grunnen i Finnmark overført til lokalt eierskap gjennom Finnmarkseiendommen. Et hovedelement i loven er opprettelsen av en kommisjon (Finnmarkskommisjonen) som skal kartlegge opparbeidede kollektive og private bruks- og eierrettigheter til den grunnen som Finnmarkseiendommen overtar, og en særdomstol som skal pådømme tvister i den forbindelse (Utmarksdomstolen for Finnmark). Dette er regulert i Finnmarksloven kapittel 5. I tillegg vil det gis en forskrift som vil utfylle disse bestemmelsene, se nedenfor pkt. 4.2.

#### **4.2 Utkast til forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark**

Den 26. juni 2006 sendte Justisdepartementet forslag til forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark på høring.<sup>206</sup> Høringsfristen var 15. september 2006.

<sup>205</sup> Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke av 17. juni 2005 nr. 85

<sup>206</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2006/Horing-utkast-til-forskrift-om-Finnmarkskommisjonen-og-Utmarksdomstolen-for-Finnmark/3.html?id=98771>

### 4.3 Kystfiskeutvalget skal utrede samers og andres rettigheter til fiske i havet utenfor Finnmark

Regjeringen oppnevnte 30. juni 2006 et utvalg som skal utrede samers og andres rettigheter til fiske i havet utenfor Finnmark. Utredningen skal være avsluttet innen utgangen av 2007.

Bakgrunnen for dette arbeidet er at Stortinget i forbindelse med behandlingen av Finnmarksloven ba regjeringen om å utrede spørsmålet om samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark. Finnmarksloven omhandler bruk av land, innsjøer og vassdrag i Finnmark og opparbeiding av rettigheter til disse ressursene, og ikke fiske i havet.

I justiskomiteens innstilling (Innst. O. nr. 80 (2004–2005)) til Finnmarksloven bemerket komiteens flertall at «spørsmålet om retten til og forvaltning av saltvannsfisket i samiske bosettingsområder har vært gjenstand for atskillig utredning, særlig i perioden 1990–2001». Flertallet viste videre til at det «etter flertallets mening ikke utelukkes at det foreligger føringer både i folkeretten og i norsk rett for å ta særlig hensyn til fisket i sjøsamiske områder i utformingen og praktiseringen av fiskeriforvaltningen. I forhold til dagens aktuelle situasjon er det imidlertid ikke utredet konkret hvordan disse hensyn mest effektivt og hensiktsmessig kan ivaretas i den løpende fiskeriforvaltningen».

Ved behandlingen av finnmarksloven fattet Stortinget den 6. juni 2005 følgende anmodningsvedtak i tråd med forslag fremmet av flertallet i justiskomiteen:

*Stortinget ber Regjeringen snarest mulig foreta en utredning av samer og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark, herunder minimumskvote for båter under ti meter, og fremme en oppfølgende sak om dette for Stortinget.*

Fiskeri- og kystdepartementet har fått i oppdrag å sørge for at Stortingets anmodningsvedtak følges opp. I samråd med Sametinget og Finnmark fylkeskommune har regjeringen oppnevnt et utvalg for å utrede spørsmålet. Utvalget skal avgi sin utredning i form av en offentlig utredning (NOU) innen 31. desember 2007.

Sametinget uttrykker i sin årsmelding for 2006 tilfredshet med at de samiske rettighetene til havet utenfor Finnmark nå skal sikres for ettertiden. Samtidig understrekes at Sametinget ikke ønsker en forvaltning basert på etnisitet, men en område- og bosettingsbasert forvaltning.

#### 4.4 Forslag om en nordisk samekonvensjon

Den 16. november 2005 overleverte en ekspertgruppe ledet av Carsten Smith et forslag til en nordisk samekonvensjon til de nordiske sameministrene og sametingspresidentene under deres årlige fellesmøte i Helsingfors. Innstillingen ble sendt på høring 17. februar 2006.<sup>207</sup>

SMR uttrykker i sin høringsuttalelse 16. juni 2006 til Arbeids- og inkluderingsdepartementet støtte til innstillingen, og viser til at forslaget er skrevet inn i en nordisk virkelighet, der samenes status og rettigheter til selvbestemmelse, samisk kultur, språk, næringer og samfunnsliv ikke bare bekreftes, men også styrkes og sikres et dynamisk vern.<sup>208</sup> SMR fremhever imidlertid at konvensjonsutkastet gir grunnlag for å reise enkelte konstitusjonelle spørsmål som bør utredes nærmere, herunder også det forhold at samefolket i Norge ikke er anerkjent som et urfolk i Grunnloven.

Det vises i høringsuttalelsen til at innstillingen har karakter av kompromisser mellom forskjellige standpunkter, men at den likevel gir uttrykk for en offensiv gjennomføring av konvensjonspartens internasjonale forpliktelser til overholdelse av ulike aspekter av det menneskerettslige vernet av urfolk og minoriteter. Det fremheves at konvensjonsutkastet anerkjenner og i betydelig grad gir grunnlag for en dynamisk utvidelse av samenes rettigheter, med fastsettelse av positive plikter for statene for gjennomføring av slike rettigheter. Forslaget til en nordisk samekonvensjon og rettighetsperspektivet kan tenkes å få betydning som referanse ved implementering av juridiske rammeverk for beskyttelse av urfolk i andre av verdens stater, og SMR fremhever at dette innebærer at norske myndigheter må ha et internasjonalt perspektiv for øyet i det videre arbeidet med innstillingen.

SMR trekker også frem at retten til selvbestemmelse for det samiske folket står sentralt i konvensjonsutkastet. Det be-

207 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/psi/odindockey/016091-990226>

208 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/samekonvensjonen.pdf>



merkes i denne sammenheng at innføringen av det som reelt sett er en vetorett i saker av betydning for samene (jf. forslaget artikkel 16 annet ledd), i betydelig grad vil styrke same- nes rett til reell selvbestemmelse.

Ekspertgruppen valgte ikke å innstille på opprettelse av et eget klageorgan for konvensjonen, men viste til at spørsmål etter konvensjonen kan bringes inn for de nasjonale domstoler. SMR fremhever her at også de etablerte ombudsordningene i Norge, særlig Sivilombudsmannen, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet, vil kunne spille en rolle i å sikre etterlevelse av konvensjonen som klageorganer innenfor sine respektive felt.

#### **4.5 Sametingets konsultasjoner med norske myndigheter i 2006**

Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget (konsultasjonsavtalen) ble godkjent av Same- tinget 1. juni 2005 og fastsatt i statsråd 1. juli 2005.<sup>209</sup>

Sametinget har hatt konsultasjoner med Miljøverndeparte- mentet om mandat og sammensetning for utvalget som skal utarbeide forslag til oppfølging av Finnmarkslovens kapittel 4 om Tana- og Neidenvassdraget. Det er ikke oppnådd enig- het i saken, og saken er sendt på høring. Konsultasjonene forsetter når høringsfristen utløper.

I Sametingets årsmelding for 2006 uttrykkes at Sametingets stilling er styrket på generelt grunnlag, ved at flere departe- menter er blitt mer bevisste på å inkludere Sametinget i viktige prosesser. I årsmeldingen omtales imidlertid at det i løpet av 2006 er flere eksempler på brudd på både konsulta- sjonsavtalen og konsultasjonsforpliktelsen fra statlige myn- digheter.

Sametinget registrerer også i årsmeldingen for 2006 at det ikke ble avholdt konsultasjoner om blant andre nasjonal helseplan og forvaltningsplanen for Barentshavet. Videre ut- tales det i årsmeldingen at det har vært tilfeller der man under regjeringsbehandlingen ensidig har endret det man har blitt enig om gjennom konsultasjoner, og flere tilfeller der

---

<sup>209</sup> Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem, jf. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, artikkel 6.

man fra statlig hold har omtalt møter som har vært rene informasjonsmøter, som konsultasjoner.

#### **4.6 Retningslinjer om bruk av utmark og virkning for samisk kultur**

I medhold av Finnmarksloven § 4 har Sametinget i 2006 vedtatt midlertidige retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark, skal bedømmes.<sup>210</sup> Retningslinjene skal benyttes av offentlige myndigheter og Finnmarkseiendommen ved fastsettelse av vedtak. Retningslinjene gjelder frem til de endelige retningslinjene blir fastsatt, likevel ikke utover 1. juli 2007. Retningslinjene er sendt på høring, og Sametingsrådet har lagt opp til en bred høringsprosess. Det er blant annet gjennomført folkemøter om utformingen av de endelige retningslinjene.

#### **4.7 Sametinget ber om inkorporering av ILO-konvensjonen**

I Sametingets årsmelding for 2006 omtales at Sametinget også i 2006, i alle større konsultasjonsprosesser Sametinget har vært involvert i, har fremsatt krav om at ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater inkorporeres i norsk rett – prinsipielt som en generell inkorporering gjennom menneskerettsloven, subsidiært innenfor de foreslåtte lovers virkeområde slik det ble gjort gjennom Finnmarksloven. Sametinget opplyser at myndighetene har avvist dette uten noen nærmere begrunnelse.

### **5. NASJONALE MINORITETER**

Nasjonale minoriteter er særskilt vernet gjennom Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter.

SP artikkel 27 forplikter statene til å respektere etniske, religiøse og språklige minoriteters rett til å utøve egen kultur, religion og språk.

---

<sup>210</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://sametinget.no/Filnedlasting.aspx?MIId=1&FilId=667&back=1>

Videre er EMK artikkel 14, ØSK artikkel 2 nr. 2 og SP artikkel 26 og artikkel 2 sentrale bestemmelser på dette området. Disse inneholder forbud mot diskriminering på en rekke grunnlag, som ikke er uttømmende angitt, og nevner uttrykkelig rase som forbudt diskrimineringsgrunnlag. EMK forbyr også uttrykkelig diskriminering på grunnlag av nasjonal opprinnelse, som RDK utdyper forbudet mot diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning og nasjonal eller etnisk opprinnelse.

### **Norsk lovgivning**

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. RDK ble inkorporert i norsk lovgivning i den nye diskrimineringsloven som trådte i kraft 1. januar 2006 (uten forrang).

Den nye diskrimineringsloven som trådte i kraft 1. januar 2006, styrker det rettslige vernet mot diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn, og gjelder for alle samfunnsområder med unntak av familieliv og personlige forhold.

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om nasjonale minoriteter.

## **5.1 Norges rapport under Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter**

Norges andre rapport om gjennomføringen av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter ble gjennomgått av Europarådets rådgivende komité for rammekonvensjonen, som avga uttalelse om Norges gjennomføring høsten 2006. På møte i Kontaktforum mellom de nasjonale minoriteter og norske myndigheter den 27. november 2006, ble det orientert om uttalelsen. Norge har anledning til å sende inn kommentarer til uttalelsen innen mars 2007. På bakgrunn av uttalelsen fra rådgivende komité og Norges kommentarer, vil Ministerkomiteen avgi sin resolusjon om Norges gjennomføring våren 2007.

## 5.2 Bevilgning for å sikre utdannings situasjonen for rom

Fra 2006 er det avsatt en årlig bevilgning på 2 millioner kroner til tiltak for å bedre utdannings situasjonen for rom. Denne bevilgningen er en årlig post på statsbudsjettet (se statsbudsjettet for 2006, kapittel 526, post 72<sup>211</sup>). Midlene skal blant annet benyttes til tiltak for å forbedre skolesituasjonen for rom, til å etablere et samlingssted for rom og stimulering til egenansvar i gruppen. AID opplyser i brev til SMR 10. januar 2006 at tiltakene utvikles og gjennomføres i nært samarbeid med Oslo kommune og representanter for rom.

## 6. BARN

BK artikkel 2 forbyr diskriminering av ethvert barn innenfor statens jurisdiksjon ved utøvelsen av rettighetene nedfelt i konvensjonen. Rettigheten skal sikres uten hensyn til barnets, dets foreldres eller verges rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling.

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, meningsyttringer eller tro. FNs konvensjon mot diskriminering i undervisning av 30. august 1961 er også relevant for beskyttelsen av barns rettigheter. Videre er et særskilt vern for barn nedfelt i ØSK artikkel 10 nr. 3, artikkel 12 nr. 2 bokstav a, SP artikkel 6 nr. 5, artikkel 14 nr. 1, nr. 3 og nr. 4, artikkel 24 og EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav d og artikkel 6. Også den europeiske sosialpakt har en bestemmelse som verner om barnet i artikkel 7. ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for sysselsetting, og ILO-konvensjon nr. 182 om de verste former for barnearbeid, verner også om barnets rettigheter.

### Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3

---

211 Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.statsbudsjettet.dep.no/upload/Statsbudsjett\\_2006/dokumenter/pdf/gulbok.pdf](http://www.statsbudsjettet.dep.no/upload/Statsbudsjett_2006/dokumenter/pdf/gulbok.pdf)

skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning.

For øvrig verner blant annet barneloven og barnevernsloven om barnets rettigheter, sammen med enkeltbestemmelser i annen lovgivning.

Grunnloven inneholder ikke særskilt beskyttelse av barns rettigheter.

## **6.1 Ny barnehagelov med videreføring av «den kristne formålsparagrafen»**

Lov om barnehager (barnehageloven) ble vedtatt 17. juni 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006.

Den kristne formålsparagrafen i barnehageloven videreføres i loven.

Den 2. mai 2006 ble imidlertid det såkalte Bostad-utvalget<sup>212</sup> satt til å gjennomgå formålet for grunnskoler og barnehager. Utvalget skal se på alle sider ved formålene, både med tanke på et mer helhetlig utdanningsløp og samfunnsutviklingen. Dessuten skal utvalget vurdere dagens formålsparagraf. Dette utvalget er nærmere omtalt under kapittel 2 pkt. 10.5 om retten til tros- og livssynsfrihet.

I forbindelse med vedtakelsen av barnehageloven ble det debatt om opprettholdelsen av lovens formålsparagraf, som går ut på at barnehagen skal hjelpe til med å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier. Forslaget var en videreføring av bestemmelsens tidligere innhold i loven fra 1995.<sup>213</sup>

Opprettholdelsen av innholdet i denne bestemmelsen skapte blant annet debatt i forhold til religionsfrihet, forbudet mot diskriminering og foreldres oppdragelsesrett. Et av argumentene i denne debatten var at bestemmelsens formulering «oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier» gir klare indikasjoner på at oppdragelsen skal skje i en bestemt trosretning, og at dette er i strid med disse rettighetene, som er vernet både av EMK, SP og BK. Det ble hevdet at en videreføring av den

<sup>212</sup> Mer informasjon om utvalget og dets mandat er å finne på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dep/Styret-rad-og-utvalg/Bostadutvalget.html?id=448229>

<sup>213</sup> Lov om barnehager av 5. mai 1995 nr. 19

kristne formålsparagrafen kunne være i konflikt med menneskerettsloven og ville skape problemer i forhold til Norges oppfyllelse av sine menneskerettslige forpliktelser.

FNs menneskerettighetskomités uttalelser i Leirvåg m. fl. mot Norge,<sup>214</sup> som gjaldt KRL-faget, skapte også argumentasjoner i debatten. Det ble blant annet vist til at KRL-faget som følge av avgjørelsen i denne saken måtte endres, blant annet på bakgrunn av skolens formålsparagraf som bidrar til at faget ikke kunne anses for å bli formidlet på en nøytral og objektiv måte. Denne formålsbestemmelsen tilsvarer i stor grad den man finner i barnehageloven, slik at det ble hevdet at en videreføring av bestemmelsen og praktiseringen av denne ville gjøre det tvilsomt om barnehage tilbudet kunne anses som nøytralt og objektivt.

Av lovens forarbeider går det frem at alle aktivitetene i barnehagen skal skje i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. Plikten til å respektere foreldrenes oppdragelsesrett følger av barnehagelovens formålsbestemmelse, hvor det i første ledd uttrykkelig fremgår at aktivitetene i barnehagen skal skje «i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem». Forarbeidene sier også at den kristne formålsbestemmelsen må tolkes og praktiseres slik at den ikke kommer i strid med Norges menneskerettslige forpliktelser. Videre sies det at den lovforståelse som legges til grunn, må respektere foreldrenes oppdragelsesrett. Dessuten kan eiere av private barnehager fortsatt bestemme at den kristne formålsbestemmelsen ikke skal gjelde. Barnehagen kan da drives uten bestemmelser om verdigrunnlag, eller barnehageeieren kan vedtektsfeste et annet livssynsformål enn det kristne.<sup>215</sup>

## 6.2 Forslag om kriminalisering av visse forberedelseshandlinger til seksuelle overgrep mot mindreårige («grooming»).

I Ot.prp. nr. 18 (2006–2007) Om lov om endringer i straffeloven 1902 mv. (straffebud om å møte et barn med forsett om å begå seksuelt overgrep mv.)<sup>216</sup> foreslår Justisdepartementet et nytt straffebud som rammer den som har avtalt et

214 Leirvåg m. fl. mot Norge, avgitt 3. november 2004, CCPR/C/82/D/1155/2003. Avgjørelsen er tilgjengelig på <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

215 Ot. prp. nr. 72 (2004–2005) om lov om barnehager punkt 5.2

216 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20062007/018/PDFS/OTP200620070018000DDDDPDFS.pdf>

møte med et barn under 16 år, og som med forsett om å begå en handling som nevnt i straffeloven §§ 195, 196 eller § 200 annet ledd, har kommet frem til møtestedet eller et sted hvor møtestedet kan iakttas (forslag til ny § 201 a i straffeloven). I tillegg foreslås det å tydeliggjøre at straffeloven § 201 bokstav b og c også rammer seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd som er forøvet gjennom elektronisk kommunikasjon.

Forslaget ble sendt på høring den 29. juni 2006. Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) avga 3. oktober 2006 høringsuttalelse til lovendringsforslaget.<sup>217</sup> Når det gjelder forslaget forhold til FNs barnekonvensjon, viser SMR til at lovendringsforslaget som en sideeffekt vil kunne føre til inngrep i barns ytringsfrihet som er nedfelt i BK artikkel 13, men at disse inngrepene vil være i tråd med konvensjonens krav. SMR uttaler seg også om andre menneskerettslige aspekter ved forslaget. Disse er nærmere omtalt i kapittel X om sivile og politiske rettigheter, se pkt. 9.5 om vern om privatliv og familieliv.

### **6.3 Endringer i barneloven for å beskytte barn mot overgrep.**

Endringer i barneloven for å beskytte barn mot overgrep trådte i kraft den 7. april 2006. Endringene innebærer blant annet presiseringer i loven av at det i barnefordelingssaker skal tas hensyn til at barnet ikke skal utsettes for overgrep, herunder ved å være vitne til vold, og at samvær ikke tilkjennes dersom dette ikke er til barnets beste. Hensikten med lovendringene er først og fremst å sikre at alvoret i skadevirkningene barnet kan bli påført, gis tilstrekkelig oppmerksomhet og tillegges tilstrekkelig vekt (jf. barneloven § 48).

Videre er det nå en lovpålagt plikt for det offentlige å oppnevne en tilsynsperson i særlige tilfeller der tilsyn settes som vilkår for samvær (jf. barneloven § 43, 3. ledd). Denne lovendringen trådte i kraft 1. januar 2007. Det er også klarlagt at en forelder som er siktet, tiltalt eller dømt for å ha forvoldt den annen forelders død, ikke automatisk skal få foreldreansvaret for barnet (jf. barneloven § 38, 1. ledd). Også denne endringen trådte i kraft 1. januar 2007.

---

<sup>217</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/grooming.pdf>

## 6.4 Endringer i barnevernloven

Den 1. juli 2006 trådte ny § 6-4 a i barnevernloven i kraft. Denne bestemmelsen gir private krisesentre en lovpålagt opplysningsplikt til barneverntjenesten på linje med andre organisasjoner og private som utfører oppgaver for det offentlige.

Bakgrunnen for denne lovendringen fremgår av Ot.prp. nr. 111 (2004–2005) Om lov om endring i barnevernloven (opplysningsplikt mv. for krisesenter til barneverntenesta).<sup>218</sup> Her fremgår det blant annet at krisesentrene i økende grad har sett og uttrykt behov for en hjemmel for å utlevere opplysninger til barnevernet i de tilfellene der en mor flytter hjem til en voldelig partner, og dermed kan utsette barnet for risiko for overgrep

## 6.5 Barnevernet overtar ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere

Den 13. desember 2006 vedtok Stortinget, under budsjettbehandlingen for 2007, å bevilge penger slik at barnevernet kan overta ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år fra 1. oktober 2007.<sup>219</sup> Statlig regional barnevernmyndighet får et lovpålagt ansvar for å gi gruppen et bo- og omsorgstilbud i et omsorgssenter. Samtidig får den enkelte enslige mindreårige asylsøker under 15 år en tilsvarende ubetinget rett til å motta tilbudet. Barnevernets bo- og omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år skal ivareta den enkeltes grunnleggende omsorgsbehov i påvente av behandlingen av asylsøknaden og den etterfølgende bosettingen eller returen til hjemlandet.

Dette følger opp regjeringens uttalelser i Soria Moria-erklæringen, hvor regjeringen melder at den ønsker å overføre oppfølgingsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere fra utlendingsmyndighetene til barnevernet.<sup>220</sup> Bakgrunnen for dette har blant annet vært en debatt om at tilbudet for enslige mindreårige i mottaksfasen ikke har vært godt nok sammenlignet med barnevernets tilbud.

218 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20042005/111/PDFS/OTP200420050111000DDDDPDFS.pdf>

219 Dokumentet er tilgjengelig på <http://epos.stortinget.no/Vedtak.aspx?id=35372&innstID=8407>

220 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/smk/rap/2005/0001/ddd/pdfv/260512-regjeringsplatform.pdf>



## 6.6 Utredning om overføring av omsorgsansvaret for enslig mindreårige asylsøkere til barnevernet.

En utredning om overføring av omsorgsansvaret for enslig mindreårige asylsøkere til barnevernet ble lagt frem i november 2006 etter initiativ fra en rekke aktører i det sivile samfunn.<sup>221</sup> Bak forslaget står Barneombudet, Advokatforeningen, Norsk Psykologforening, Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere, Norsk Folkehjelp, Norsk Barnevernsamband, PRESS – Redd Barna ungdom, Kirkens Bymisjon, Margreth Olin, Den norske kirke, NOAS, Flyktninghjelpen, Røde Kors og Redd Barna.

I utredningen uttrykkes bekymring i forhold til regjeringens fremdrift med hensyn til å overføre omsorgsansvaret for denne gruppen asylsøkere fra utlendingsforvaltningen til barnevernet. Gruppen utformer et konkret forslag til gjennomføringsmåte.

Barn som kommer alene til Norge gis i dag offentlig omsorg gjennom utlendingsforvaltningen, som har mandat til å forvalte norsk utlendingspolitikk. Utredningen går inn for at enhver ankomst av enslige mindreårige asylsøkere meldes til barneverntjenesten og utløser ordinær saksbehandling etter lov om barneverntjenester.

Omsorgstiltakene for enslig mindreårige asylsøkere kan være ulike; beredskapshjem, fosterhjem eller institusjon, eller institusjon med erfaring og spesialkompetanse i tilknytning til enslige umyndige asylsøkere. Dette kan også være en noe revidert variant av et av dagens asylmottak, men institusjonen skal være av en standard som gjør at den vil kunne godkjennes som barneverninstitusjon etter reglene i barnevernsloven § 5-8 med tilhørende forskrifter.

I utredningen uttales om forholdet til utlendingsloven, som regulerer barnets rett til asyl, at saksbehandlingen av asylsaken skal holdes atskilt fra saken om barnets omsorgssituasjon mens det er i Norge. Vedtak etter utlendingsloven skal være styrende for barnets rett til å være i Norge, og barneverntjenesten skal ikke kunne forhindre eller sette seg ut over slike vedtak.

---

221 NGOU: 1 *Om overføring av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere til barnevernet* er tilgjengelig på [http://www.barneombudet.no/data/E/0/21/90/0\\_2401\\_0/NGOU-2006-1.pdf](http://www.barneombudet.no/data/E/0/21/90/0_2401_0/NGOU-2006-1.pdf)

## 6.7 Innføring av krav om politiattest ved ansettelse i asylmottak

Utlendingsloven fikk med virkning fra 1. februar 2006 en ny bestemmelse i § 41 c om at alle som skal arbeide i norske asylmottak, må legge frem politiattest som viser at de ikke har forgrepet seg seksuelt mot barn. Loven setter også yrkesforbud i mottak for personer som tidligere har forgrepet seg seksuelt mot barn og unge. Endringen vil gjelde for personer som i fremtiden får arbeid i asylmottak, og vil dermed ikke få tilbakevirkende kraft.

Kravet om å legge frem politiattest ved tilsetning i mottak er obligatorisk. Den som tilsetter, i praksis privat eller kommunal driftsoperatør, er forpliktet til å innhente politiattest. På den måten blir innhenting av politiattest rutine ved ansettelser. Det kan også innhentes politiattest for andre personer som utfører oppgaver for utlendingsmyndighetene, og som har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg i mottak. Det er opp til oppdragsgiverne å vurdere om det er behov for å innhente politiattest i det enkelte tilfelle. Aktuelle personer er tolker, helsepersonell, lærere og idrettsledere.

## 6.8 Instruks om barns tilknytning til riket

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ga den 31. august 2006 instruks AI-5/2006 til Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) om prioriteringen av saker i henhold til utlendingsloven § 38 første ledd tredje punktum, og ba om at det ikke fattes vedtak i saker som gjelder barn, eller andre som omfattes av saken barnet er en del av, som har søkt asyl eller oppholdstillatelse på annet grunnlag, og som pr. 1. april 2007 har hatt en total oppholdstid i Norge på tre år eller mer.<sup>222</sup> Instruksjonen omfattet også saker hvor det fremmes omgjøringsanmodning. Med barn forstås personer som er under 18 år pr. 31. august 2006. Videre omfattes både barn som har kommet til Norge alene og i følge med foreldre eller andre omsorgspersoner. Barnet må fortsatt oppholde seg i landet.

---

<sup>222</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2006/AI-52006-Instruks-om-a-stille-saker-i-bero.html?id=109616>

UDI og UNE kan likevel treffe vedtak i helt spesielle tilfeller der det fremstår som åpenbart at søknaden bør innvilges/klagen tas til følge etter gjeldende regelverk.

Instruksen ble gitt i påvente av en endring i utlendingsforskriften. Forslag til ny forskriftsbestemmelse om at barns tilknytning til riket skal tillegges særlig vekt i vurderingen etter utlendingsloven § 8 annet ledd, var på høring i november og desember 2006. Sakene som er stilt i bero i henhold til instruksen, skal behandles etter den nye forskriftsbestemmelsen når denne foreligger.

## **6.9 Norges første periodiske rapport til FNs barnekomité under den valgfrie protokollen om barn i væpnet konflikt**

I januar 2006 leverte den norske regjeringen sin første periodiske rapport under FNs barnekonvensjons valgfrie tilleggsprotokoll om barn i væpnet konflikt.<sup>223</sup> Protokollen hever den nedre aldersgrensen for rekruttering til nasjonale væpnede styrker og direkte deltakelse i væpnede konflikter eller andre fiendtligheter, fra 15 til 18 år.

Rapporten viser blant annet til de lovgivningsendringene som er foretatt siden signeringen av protokollen. Som en følge av endringer i heimevernloven, vernepliktsloven og den militære straffeloven, hevder rapporten at Norge nå oppfyller konvensjonens alderskrav i forbindelse med direkte deltakelse i fiendtligheter (artikkel 1), tvangsrekruttering til væpnede styrker (artikkel 2) og rekruttering og bruk av væpnede grupper utenfor en stats væpnede styrker (artikkel 4).

Det blir i rapporten fremhevet at Norge under forhandlingene til protokollen støttet en introduksjon av 18-årsgrense også for rekruttering til frivillig tjeneste i nasjonale væpnede styrker. Det ble imidlertid innført et fleksibelt system, hvor statene må deponere en bindende erklæring som angir den nedre aldersgrensen, som kan være 16, 17 eller 18 år. I denne forbindelse måtte Norge vurdere om organisasjonen Heimevernungdommen var en hindring til Norges erklæring om en nedre aldersgrense på 18 år. Det blir i rapporten vist til at Heimevernungdommen formelt sett er knyttet til Norges

---

<sup>223</sup> Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/6fd35292b1b7b615c12571610024a8b7/\\$FILE/G0640739.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/6fd35292b1b7b615c12571610024a8b7/$FILE/G0640739.pdf)

væpnede styrker, men at dette ikke er i strid med protokollen fordi de ikke kan anses for å være rekrutter til de væpnede styrkene. Dette blir begrunnet i at man ikke regnes som rekruttert før man enten formelt eller i praksis er blitt medlem av de væpnede styrkene og således får de rettighetene og pliktene dette måtte medføre. Medlemmer av Heimevernsungdommen er heller ikke underlagt det militære disiplinærreglementet eller den militære straffeloven, og de verken mottar noen praktisk trening eller deltar i krigsrelaterte aktiviteter. Dessuten blir Heimevernsungdommen tatt av tjeneste i situasjoner hvor væpnede styrker kan bli involvert.

Det blir videre i rapporten vist til at Barne- og likestillingsdepartementet og andre nasjonale myndigheter i flere år har finansiert kriseterapi, gruppeterapi og foreldreveiledning ved mottakssentrene, for å hjelpe flyktningbarn som har opplevd krig og konflikter.

### **6.10 Stortingsmelding om straffereaksjoner overfor unge lovbrøyttere**

I St.meld. nr. 20 (2005–2006) *Alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrøyttere*<sup>224</sup> fremlagt av Justisdepartementet 9. juni 2006, følger regjeringen opp bestilling fra justiskomiteen om å legge frem egen sak for Stortinget om soningsforholdene for personer som var under 18 år på fengslingsstidspunktet. I stortingsmeldingen foreslås forbedringstiltak for denne gruppen innsatte. Det er i meldingen lagt vekt på å utvikle formålstjenlige straffereaksjoner, blant annet ved tiltak for å redusere bruken av fengsel uten vilkår. Forslagene vektlegger ellers at straffegjennomføringen skal være progressiv, slik at valg av straffereaksjon skal styres av et ønske om ikke å bruke mer inngripende straff enn nødvendig, og at det skal være en utvikling i soningen.

Forholdet til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs barnekonvensjon og rekommandasjon om europeiske fengselsregler er behandlet i kapittel 2.1 i meldingen. Det fremgår her at Norges reservasjon når det gjelder artikkel 10, pkt. 2 (b) og pkt. 3 i SP, om plikten til å holde unge lovbrøyttere og domfelte atskilt fra voksne, fremdeles blir sett på som nødvendig.

---

224 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/Stm0200506-TS.pdf>

Norske myndigheters vurdering av BK artikkel 37 c blir behandlet under kapittel 2.1 i meldingen. Det fremgår her at:

*Etter artikkel 37 c skal hvert enkelt barn som er fratatt friheten sin, holdes atskilt fra voksne, med mindre det motsette blir rekna for å være det beste for barnet. Kriminalomsorga har i rapporten sin til FN mellom anna vist til at det er få barn og unge i norske fengsel. Det ville resultert i tilnærma fullstendig isolasjon om barn og unge skulle holdes atskilt frå dei voksne innsette. Ei slik løysing vil etter Noregs oppfatning ikkje være til beste for barnet. Dei unge innsette skal likevel ha særleg oppfølging av dei tilsette for å hindre skadelege verkningar av opphaldet. Det betyr mellom anna at ein finn det best eigna fengselet, at ein syter for opplæring, og at ein legg til rette for fysisk aktivitet.*

I tillegg blir det omtalt at Europarådets ministerkomité vedtok rekommandasjon 21. januar 2006 om europeiske fengselsregler, Rec (2006)2. Det vises til at rekommandasjonen ikke er bindende, men vil være retningsgivende for norske styresmakter.

### **6.11 Informasjon om FNs barnekonvensjon**

Barne- og likestillingsdepartementet har utgitt en ny plakat med en kortversjon av FNs konvensjon om barnets rettigheter. Plakaten, som ble trykket på bokmål, nynorsk og samisk, ble sendt ut i januar 2006 til kommuner, skoleklasser, barnehager, asylmottak, barne- og ungdomsorganisasjoner, med flere.

Barne- og likestillingsdepartementet publiserte i 2006 en revidert oversettelse til nynorsk og samisk av FNs konvensjon om barnets rettigheter, sammen med tilleggsprotokollen om barn i væpnet konflikt og tilleggsprotokollen om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi. En tilsvarende bokmålsversjon ble publisert i 2003 i forbindelse med inkorporeringen av barnekonvensjonen i norsk lov.

### **6.12 FNs barnekomité's generelle anbefaling nr. 7**

Under sin 40. sesjon i september 2005 kom FNs barnekomité med generell anbefaling nr. 7 vedrørende gjennomfø-

ring av barnets rettigheter i tidlig barndom.<sup>225</sup> En revidert utgave av anbefalingen ble offentliggjort den 20. september 2006.

Gjennom denne generelle anbefalingen ønsker komiteen å oppmuntre til anerkjennelse av at små barn er innehavere av alle rettighetene som er vernet om i barnekonvensjonen, og at tidlig barndom er en særlig viktig periode for realiseringen av disse rettighetene.

### 6.13 FNs barnekomité's generelle anbefaling nr. 8

Under sin 42. sesjon i mai/juni 2006 kom FNs barnekomité med generell anbefaling nr. 8 vedrørende barnets rett til beskyttelse mot fysisk straff og andre grusomme eller nedverdiggende former for straff (BK artikkel 19, 28.2 og 37).<sup>226</sup>

Komiteen fremhever i den generelle anbefalingen at den sikter mot å rettlede statene i forståelsen av bestemmelsene i barnekonvensjonen som gjelder barnets beskyttelse mot alle former for vold. Anbefalingen fokuserer særlig på fysisk straff og andre grusomme eller nedverdiggende former for straff, noe komiteen fremhever stadig er en vidt akseptert og praktisert form for straff mot barn.

## 7. FUNKSJONSHEMMEDES RETTIGHETER

Diskrimineringsforbudene i EMK artikkel 14, SP artikkel 2 og 26 og ØSK artikkel 2 inneholder en ikke-uttømmende oppregning av diskrimineringsgrunnlag. Forbudene gjelder i tillegg til grunnlagene som er uttrykkelig nevnt, også diskriminering «på noe grunnlag» og på grunnlag av «annen status». Diskriminering på grunnlag av funksjonshemming vil derfor være dekket, selv om dette diskrimineringsgrunnlaget ikke er nevnt i oppregningen av aktuelle diskrimineringsgrunnlag. Dette må anses som sikker rett, blant under henvisning til at det blant FNs og Europarådets medlemsland er bred konsensus om at funksjonshemming som utgangspunkt ikke er en gyldig grunn for forskjellsbehandling. Dette er kommet klart til uttrykk i BK. BK artikkel 2 nevner uttrykkelig funksjonshemming som forbudt diskrimineringsgrunn-

<sup>225</sup> Anbefalingen er i sin helhet tilgjengelig på [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/7cfdace016acd61c1257214004713a4?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/7cfdace016acd61c1257214004713a4?Opendocument)

<sup>226</sup> Anbefalingen er i sin helhet tilgjengelig på [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/6545c032cb57bff5c12571fc002e834d?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/6545c032cb57bff5c12571fc002e834d?Opendocument)

lag. BK artikkel 23 forplikter statene til å legge til rette for funksjonshemmedes barns aktive deltakelse i samfunnet og forplikter statene til å gi funksjonshemmede barn tilpasset spesialomsorg.

FNs generalforsamling vedtok den 13. desember 2006 en FN-konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter («Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities»<sup>227</sup>).

Foruten ikke-diskriminering og tilgjengelighet medfører konvensjonen forpliktelser for statene til også å gjennomføre tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne i praksis får de samme økonomiske, kulturelle, sosiale, sivile og politiske rettighetene som andre, samt det samme vern om integritet og rettssikkerhet. Konvensjonsutkastet er ikke et rendyrket menneskerettsinstrument, men reflekterer også sentrale prioriteringer for sosial utvikling. Særlig for utviklingslandenes perspektiv har det vært sentralt at konvensjonen ikke utelukkende fremmer individuelle rettigheter, men også legger føringer for den sosiale politikken som bør føres for å fremme levekårene for personer med funksjonshemming.

Konvensjonen åpnes for undertegning 30. mars 2007.

### **Norsk lovgivning**

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. Dermed gjelder diskrimineringsforbudene i disse konvensjonene som norsk rett.

Den nye diskrimineringsloven som trådte i kraft 1. januar 2006, gjelder ikke diskriminering på grunn av funksjonshemming. Imidlertid ble det i sammenheng med den nye diskrimineringsloven vedtatt et nytt kapittel 13 i arbeidsmiljøloven om vern mot diskriminering. Disse bestemmelsene i nytt kapittel 13 forbyr diskriminering og trakassering i arbeidslivet på grunnlag av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, samt funksjonshemming – og gjelder alle sider ved arbeidsforholdet.

---

<sup>227</sup> Konvensjonen er tilgjengelig på <http://www.un.org/esa/socdev/enable/>

## 7.1 Norsk ratifikasjon av FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter

I pressemelding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet den 14. desember 2006 uttaler arbeids- og inkluderingsministeren at han tar sikte på å legge frem forslag om ratifisering av den nye FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter for Stortinget så snart som mulig, og at nåværende lovgivning og praksis gjennomgås for å sikre at Norge oppfyller forpliktelsene.<sup>228</sup> Det vises til at konvensjonen først vil kunne tre i kraft når 20 land har ratifisert den. Funksjonshemmedes organisasjoner i Norge har samarbeidet med myndighetene om konvensjonsarbeidet, og lederen for Funksjonshemmedes fellesorganisasjon var med i den norske delegasjonen til komiteen som utarbeidet konvensjonen.

## 7.2 Oppfølging av NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet

Utredningen om rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne og bedret tilgjengelighet for alle, ble avgitt til Justis- og politidepartementet 18. mai 2005.<sup>229</sup> Det har i 2006 vært arbeidet med oppfølging av utredningen. Norsk senter for menneskerettigheter avga den 3. januar 2006 høringsuttalelse til NOU 2005: 8 *Likeverd og tilgjengelighet*.<sup>230</sup>

I en pressemelding 14. desember 2006 i forbindelse med vedtakelse av ny FN-konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter, er det uttrykt at regjeringen tar sikte på å legge frem lovforslaget i løpet av 2007. Det blir også vist til at loven vil inneholde krav til bedre tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, bl.a. gjennom universell utforming. I pressemeldingen uttrykkes videre at «både offentlige og private virksomheter som skal betjene folk flest, dermed [må] tilrettelegge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ha adgang på linje med andre mennesker, og ikke bli henvist til bakdører og andre spesielle løsninger...»<sup>231</sup>

228 Pressemeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressemeldinger/2006/FN-styrker-funksjonshemmedes-rettsvern-N.html?id=439102>

229 Utredningen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20052005/008/PDFS/NOU200520050008000DDDPDFS.pdf>

230 Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/index.html>

231 Pressemeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressemeldinger/2006/FN-styrker-funksjonshemmedes-rettsvern-N.html?id=439102>



### 7.3 Handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne

«Handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne – plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder» gjelder for 2005–2009. Handlingsplanen ble fremlagt av regjeringen i desember 2004. Planen sikter på å forebygge og å fjerne samfunnsskapede barrierer på viktige områder som transport, bygg, uteområder og IKT. Det siktes også mot full tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne med varige virkninger.<sup>252</sup>

## 8. FLYKTNINGERS OG ASYLSSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN

FNs flyktningekonvensjon med tilleggsprotokoller er den viktigste internasjonale konvensjon for personer som søker beskyttelse mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling utenfor eget hjemland. Konvensjonens artikkel 33 (1) verner en flyktning mot tilbakesendelse til områder hvor vedkommende risikerer forfølgelse (den såkalte non-refoulement-regelen).

Flyktningekonvensjonen inneholder også en rekke bestemmelser om flyktningers rettigheter i oppholdslandet (asyllandet), for eksempel med hensyn til ikke-diskriminering, religionsutøvelse, private rettsforhold med videre.

Flyktninger har dessuten etter så vel EMK som SP rett til beskyttelse av menneskerettighetene på lik linje med andre enkeltpersoner i samfunnet. Dette følger eksempelvis av EMK artikkel 1 og SP artikkel 2 første ledd, som pålegger staten å sikre at alle som oppholder seg innenfor statens jurisdiksjon, får like rettigheter etter konvensjonen. Når det gjelder ØSK, følger det av artikkel 2 tredje ledd at *utviklingsland* kan ta tilbørlig hensyn til sin nasjonale økonomi så vel som til menneskerettighetene når det gjelder sikring av rettighetene til ikke-statsborgere. Dette tilsier at for Norge gjelder plikten til å sikre også økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter overfor enhver innenfor norsk jurisdiksjon, uavhengig av statsborgerskap.

---

<sup>252</sup> Handlingsplanen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/md/rap/2004/0006/ddd/pdfv/236572-t-1440.pdf>

EMK artikkel 3 er tolket slik at den forbyr statspartene å returnere personer til land hvor de risikerer tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.<sup>233</sup> Torturkonvensjonen artikkel 3 forbyr retur av personer som risikerer tortur ved hjemsendelse. SP artikkel 13 fastsetter grunnleggende rettssikkerhetsgarantier i saker om utvisning av utlendinger som oppholder seg lovlig i landet.

I henhold til BK artikkel 22 har barn som søker asyl eller har fått innvilget flyktningsstatus, rett til beskyttelse og humanitær assistanse når det gjelder rettighetene etter BK og andre menneskerettsforpliktelser staten har påtatt seg.

### **Norsk lovgivning**

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. Forbudet mot retur i EMK artikkel 3 og torturkonvensjonen 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 utlendingens stilling.

## **8.1 FNs menneskerettighetskomité's anbefalinger til Norge**

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter fastsetter at konvensjonspartene regelmessig skal rapportere til FNs Menneskerettighetskomité om tiltak for å oppfylle sine konvensjonsforpliktelser. Norges femte rapport ble eksaminert 14. mars 2006, da representanter fra norske myndigheter møtte for komiteen i New York.<sup>234</sup> Representanter fra frivillige organisasjoner deltok ved å utarbeide en skyggerapport, som ble sendt til komiteen.

Komiteen bemerket i sine konklusjoner med bekymring at søknad om asyl kan bli avslått med den begrunnelse at asylsøkeren forutsettes å kunne få beskyttelse i en annen del av hjemlandet, også i tilfeller der det foreligger informasjon, slik som anbefalinger fra FNs høykommissær for flyktninger, som tilsier at en slik løsning ikke er mulig i den konkrete

<sup>233</sup> Jf. EMD i Soering mot Storbritannia 1989

<sup>234</sup> Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/\\$FILE/G0641421.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/$FILE/G0641421.pdf)

saken eller det aktuelle hjemlandet. Komiteen anbefalte derfor norske myndigheter å benytte seg av internfluktalternativet kun i saker der en slik løsning innebærer fullt vern av vedkommendes menneskerettigheter.

## **8.2 Barnevernet overtar ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere**

Regjeringens vedtak om at barnevernet skal overtar ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år fra 1. oktober 2007, er nærmere omtalt under pkt. 4.6 og 4.7 ovenfor i tilknytning til barns rettigheter.

## **8.3 Endringer i utlendingsloven – innkvarteringsregler etter avslag på asyl**

Utlendingsloven ble endret fra 1. februar 2006 ved tilføyelse av ny § 41 a og b. Etter dette tidspunktet er det ikke lenger anledning til å klage på vedtak fra Utlendingsdirektoratet (UDI) om at botilbud i mottak faller bort, og vedtaket er i seg selv et særlig tvangsgrunnlag for utkastning fra mottaket. UDIs krav om fravikelse som følge av vedtak om overføring, kommunebosetting eller bortfall av botilbud etter endelig avslag på asylsøknad, er etter dette et særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13. Det går nå frem av loven at vedtaket om bortfall av botilbud kan effektueres av namsmannen dersom vedtaket ikke blir etterlevd. En slik bestemmelse vil gi bedre forutberegnelighet og innebære en klargjøring av rammene rundt botilbudet. Hensikten er også å gjøre bortfallsordningen mer effektiv.

I tillegg slås det fast i utlendingsloven at alle som søker asyl i Norge, skal få tilbud om innkvartering så lenge søknaden er til behandling. Dette er i tråd med langvarig og fast praksis. Av hensyn til helheten ble det også lovfestet at personer som har fått avslag på søknad om asyl, kan få tilbud om innkvartering inntil utreise skjer. Regjeringen opprettet ventemottak for dette formålet i mars 2006. Bakgrunnen for opprettelsen av ventemottak var at internasjonale menneskerettskonvensjoner som Norge er bundet av, forplikter statene å sikre at personer uten lovlig opphold ikke utsettes for levekår som kan betegnes som umenneskelig eller nedverdiggende inntil retur kan gjennomføres, herunder EMK artikkel 3 og SP artikkel 7. Likeledes anerkjennes retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard (tilgang til mat, klær og bolig) etter ØSK artikkel 11.

## 8.4 Forslag om lov og forskrift for Trandum utlendingsinternat

Politiets utlendingsinternat er lokalisert på Trandum, og drives av Politiets utlendingsenhet. Internatet ble tatt i bruk i sin nåværende form 1. juli 2004. Ved utlendingsinternatet oppholder det seg utlendinger uten lovlig opphold i Norge. Disse er i hovedsak varetektsfengslet, pågrepet for manglende identitet eller venter på utreise etter avslått asylsøknad. Ifølge Politiets utlendingsenhet er gjennomsnittstiden for opphold på Trandum 3–4 døgn. Enkelte oppholder seg imidlertid på Trandum i flere uker, og det finnes enkelttilfeller hvor oppholdet har vart i mer enn et år.

Utlendingsinternatet på Trandum har en maksimal kapasitet på inntil 200 personer. Internatet er delt i tre avdelinger; familie- og barneavdeling, enslig- og varetektsavdeling og sikkerhetsavdeling. Til drift av utlendingsinternatet er det ansatt 30 transportledsagere. Disse er sivilt ansatte med begrenset politimyndighet innenfor utlendingsfeltet. I tillegg benyttes vektere fra Falck Norge AS, som i hovedsak utfører arrestforvarerfunksjonen.

Politiets utlendingsinternat på Trandum har hittil manglet egne regler for bruk av tvang.<sup>235</sup> Driften av internatet har så langt hatt hjemmel i flere regelverk, blant annet politiloven. Justisdepartementet har sett det nødvendig med en klarere og mer utfyllende hjemmel når det gjelder plassering av personer i en lukket institusjon. I høringsbrev 4. juli 2006 foreslår Justisdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet nytt tredje til niende ledd i utlendingslovens § 37d om Politiets utlendingsinternat.<sup>236</sup> Samme dag sendte Justisdepartementet på høring forslag til forskrift med hjemmel i utlendingsloven § 37d siste ledd.<sup>237</sup>

I høringsbrevet uttales at forslaget angir de sentrale rettighetene utlendingene har under oppholdet, men at disse kan begrenses ut fra hva som er praktisk gjennomførbart på internatet. Forslagene gir politiet adgang til å iverksette ulike

235 Se pressemelding fra Justisdepartementet 11. juli 2006

236 Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/bokmaal/dep/jd/Ryddemappe/jd/norsk/dok/andre\\_dok/hoeringsnotater/Forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-og-forskriften/?id=410516#3](http://www.regjeringen.no/bokmaal/dep/jd/Ryddemappe/jd/norsk/dok/andre_dok/hoeringsnotater/Forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-og-forskriften/?id=410516#3)

237 Dokumentet er tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/bokmaal/dep/jd/Ryddemappe/jd/norsk/dok/andre\\_dok/hoeringsnotater/Forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-og-forskriften/?id=410516#4](http://www.regjeringen.no/bokmaal/dep/jd/Ryddemappe/jd/norsk/dok/andre_dok/hoeringsnotater/Forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-og-forskriften/?id=410516#4)

restriksjoner og bruk av maktmidler overfor de internerte av hensyn til ro, orden og sikkerhet. Det følger av høringsbrevene at departementene anser de foreslåtte endringene for å være i overensstemmelse med EMK, SP og andre konvensjoner Norge har sluttet seg til.

## 8.5 Høringsinstanser påpeker mangler ved forslaget

Flere høringsinstanser påpekte svakheter i forslaget. Herunder påpeker Juss-Buss i en samlet høringsuttalelse til forslaget til lov og forskriftsendring av 4. oktober 2006, sentrale aspekter ved forslaget som blant annet fra et menneskerettslig perspektiv bør justeres.<sup>238</sup>

Juss-Buss fremhever det positive ved at rammene for driften av utlendingsinternatet blir regulert i lov og forskrift, og peker særlig på at forvaltningslovens rammer nå skal gjelde for driften av internatet og opprettelsen av et tilsynsråd som et viktig tiltak for å styrke de internerte utlendingenes rettsikkerhet. Juss-Buss viser i høringsuttalelsen til at de internerte etter lov- og forskriftforslaget gis rett til besøk, telefonsamtaler, postsendinger, privatliv, fellesskap med andre utlendinger, fysisk aktivitet, opphold i friluft, religionsutøvelse og private eiendeler.

Juss-Buss påpeker imidlertid at rettighetene i henhold til forslaget kan begrenses av praktiske hensyn, ved at de bare gjelder «så langt det er praktisk mulig». Juss-Buss fremhever videre at et av hovedhensynene bak lov- og forskriftsfestingen er at utlendingens rettigheter og politiets rammer for kontroll og maktbruk klart skal fremgå av loven, og at dette hensynet ikke tilfredsstilles slik rettighetsbestemmelsene er formulert. Det foreslås derfor å stryke den foreslåtte formuleringen «så langt det er praktisk mulig».

Det blir i uttalelsen videre vist til at forslaget innebærer at internatet skal kunne kontrollere og begrense utlendingens besøk, telefonsamtaler og postforsendinger, når dette er nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet. Juss-Buss stiller seg kritisk til disse begrensningene og anfører at forslaget bør vurderes i lys av de tilsvarende regler i Kriminalomsorgen. Det blir påpekt at utlendingene ikke befinner seg ved internatet for å sone straff, og at det er en vesensfor-

---

<sup>238</sup> Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.jussbuss.no/searchfolder.php?ObjectId=326&SubItem=350>

skjell mellom et fengsel og et utlendingsinternat. Denne forskjellen bør etter Juss-Buss' vurdering gjenspeiles i lov- og forskriftsforslaget, og adgangen til å begrense rettighetene bør også være snevrere ved utlendingsinternatet enn i et fengsel.

## **8.6 Undersøkelse fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen**

I 2006 har Sivilombudsmannen undersøkt forhold knyttet til driften ved Politiets utlendingsinternat på Trandum.

Bakgrunnen for undersøkelsen var et besøk ombudsmannen foretok ved internatet 1. mars 2006. På bakgrunn av den informasjonen som ble gitt under besøket og ombudsmannens egne observasjoner, ble det besluttet å undersøke enkelte forhold nærmere. De forholdene som er tatt opp med politiet og til behandling i ombudsmannens uttalelse, er internatets bruk av sikkerhetsceller og annen tvang, behovet for lov- og forskriftsregulering av internatets drift, bruken av kommunikasjonskontroll, samtykke til internering, bruk av innleide vektere, aktivitetstilbudet som gis til de internerte, mattilbudet, inspeksjonsrutinene og forslaget om opprettelse av et tilsynsråd ved internatet. Ombudsmannens undersøkelse knytter seg blant annet til EMK artikkel 5 og artikkel 8 samt henvisninger til CPTs rapporter fra besøk.

## **8.7 Saker i media – Afgjanske flyktninger sultestreiker i Oslo**

Den 26. mai 2006 innledet omlag 100 afgjanske flyktninger i Norge sultestreik mot tvangsdeportasjon til Afghanistan. Afgjanerne mente at det ikke ville være trygt for dem å bli sendt tilbake til sitt hjemland, mens myndighetene mente at de kom fra områder i Afghanistan som ble ansett som trygge. Aksjonen fikk betydelig oppmerksomhet i norske medier.<sup>239</sup> Under aksjonen kom FNs høykommisjonær for flyktninger (UNHCR) til Oslo for å samtale med partene i den fastlåste konflikten. Sultestreiken pågikk i 26 døgn og ble avsluttet etter at Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) den 21. juni 2006 sendte et informasjonsbrev til de afgjanske asylsøkerne. Det ble i brevet blant annet gitt informasjon om hvordan søknadene om asyl blir behandlet, og om hvilke ret-

---

<sup>239</sup> Se blant annet <http://www.dagbladet.no/nyheter/2006/06/08/468325.html>

tigheter og plikter asylsøkerne har i forbindelse med behandlingen av søknaden. Dessuten ble det gitt opplysninger om samarbeidsavtalen mellom Norge, Afghanistan og UNHCR, og hvilken hjelp afghanere som reiser tilbake frivillig, kan få. Uttalelser fra de sultestreikende afghanerne og deres støttepillere viste at det var usikkerhet knyttet til myndighetenes behandling av asylsøknader fra afghanere, og det var også en del misforståelser i forbindelse med informasjonsbrevet. Ifølge AID var brevet kun en presisering av gjeldende ordninger og ga ingen løfter om at sakene skulle behandles på en annen måte. Kort tid etter aksjonen ble to afghanere som hadde fått avslag på sine asylsøknader, tvangsreturnert til Kabul. Dette førte til at Støttenettverket for afghanske flyktninger aksjonerte på Politiets utlendingsinternat på Trandum og på Gardermoen.<sup>240</sup>

Fra Zahir Athari, talsperson for Den Afghanske Flyktningkomiteen (ARC), fikk SMR i februar 2007 følgende orientering om saken:

«Da sultestreiken ble avsluttet etter 26 dager i sommer, skjedde dette på bakgrunn av Bjarne Håkon Hanssen og Kristin Halvorsens pressekonferanse 19. juni.<sup>241</sup> Vi forsto denne uttalelsen som et løfte om følgende: at ingen skulle bli returnert til Kabul som ikke hadde et fungerende nettverk i byen, og at ingen skulle returneres uten at FN i Kabul kunne bekrefte den enkeltes sikkerhet i byen.<sup>242</sup> Utover dette skulle alle afghanske flyktninger med endelig avslag i Norge få fri rettshjelp til å anke saken sin. I praksis ble disse løftene ikke holdt. Mer enn 80 flyktninger er blitt returnert til Kabul. Riktignok er ingen blitt returnert til Afghanistan som ikke er ansett som tilknyttet Kabul, men FN mener at flyktingen må ha et *fungerende nettverk* i Kabul for at det skal være forsvarelig å returnere vedkommende dit, mens norske myndigheter har vurdert *tilknytning* til byen som tilstrekkelig. Personer fra andre steder i Afghanistan som har studert eller er født i Kabul, men ikke lenger har noe nettverk i byen, er derfor blitt tvangsreturnert dit, hvilket betyr at FNs anbefalinger ikke er blitt fulgt på dette punktet. Heller ikke har

240 Se <http://www.dagbladet.no/nyheter/2006/06/23/469702.html>

241 AIDs uttalelser fra 19.juni 2006 finnes på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/presesenter/pressemeldinger/2006/Regjeringens-politikk-ligger-fast---ingen-uten-tilknytning-til-Kabul-vil-bli-tvangsreturnert-i-ar.html?id=104810>

242 Her er uttalelse som ble gitt av flyktingene i forbindelse med avslutning av streiken: <http://90dager.net/informasjon.html>

FNs kontor i Kabul vært kontaktet om disse returneringene. Noen av de returnerte er nå internflyktninger i Afghanistan, eller de har kommet seg over grensen til Pakistan eller Iran, men de fleste er det ingen som vet hvor oppholder seg nå – hvorvidt de er flyktet, om de sitter i fengsel og om de fortsatt er i live.

NOAS har gjenopptatt noen av sakene til de afghanere som var ansett som tilknyttet Kabul, de andre har ikke fått tilbud om fri rettshjelp fra myndighetene. Oppunder 1000 afghanere med endelig avslag bor nå i Norge, men det finnes ingen nøyaktige tall på dette. De aller fleste har ingen tilknytning til Kabul. Politiet arbeider med å finne de som skal returneres og oppsøker alle afghanere i sin leting. Også de afghanerne som ikke kommer fra Kabul, opplever derfor å bli oppsøkt av politiet og må ofte tilbringe natten i arresten inntil politiet har fastslått hvem de er. Politiet har inntil nylig ikke returnert noen som myndighetene ikke anser som tilknyttet Kabul, men hele gruppen afghanere føler seg usikre etter mange år på flukt og med en fortsatt usikker fremtid. Da mange er psykisk utslitt av den usikre situasjonen og har traumer med hjemmefra, har dette fått tragiske følger også for dem som ikke er blitt returnert.

Regjeringen bestemte i januar 2007 at to av sakene til de afghanerne som ikke har noen tilknytning til Kabul, skal tas opp til vurdering i Stornemnda. Samtidig er den første afghaneren vi kjenner til uten noen form for tilknytning til Kabul, blitt tvangsreturnert til byen.»<sup>243</sup>

---

243 Stornemnd ble innført som en avgjørelsesform i UNE i tillegg til nemndmøte fra 9. september 2005, se <http://www.une.no/>



# ØVRIG INFORMASJON

---

## Rapporter om Norge under internasjonale menneskerettighetsinstrumenter

### **FN:**

- **SP:** Den norske regjeringen skal iht. SP artikkel 40 levere statsrapporter til FNs menneskerettighetskomité om status under SP hvert femte år. Hittil er fem rapporter levert. Foreløpig siste rapport ble levert i desember 2004. Norges sjette rapport skal leveres i oktober 2009.
- **ØSK:** Den norske regjeringen skal iht. ØSK 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 ble levert i juli 2004. Norges neste rapport skal leveres 30. september 2010.
- **RDK:** Den norske regjeringen skal iht. RDK artikkel 9 levere statsrapporter til FNs rasediskrimineringskomité hvert annet år. Hittil er 18 rapporter levert. Foreløpig siste rapport ble levert i september 2005. Norges neste rapport skal leveres i 2009.
- **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 februar 2005. Norges sjette rapport skal leveres i 2009.
- **KDK:** Den norske regjeringen skal iht. KDK artikkel 18 levere statsrapporter til FNs kvinneskrediskrimineringskomité hvert fjerde år. Hittil er syv rapporter levert. Foreløpig siste rapport ble levert i oktober 2006 (uredigert). Den neste rapporteringsfristen er foreløpig ikke fastsatt.
- **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 oktober 2004. Norges neste rapport skal leveres 6. februar 2008.
- **BKs tilleggsprotokoll om barn i væpnet konflikt:** Den norske regjeringen skal iht. BKs tilleggsprotokoll om barn

i væpnet konflikt artikkel 8 levere statsrapporter til FNs komité for barnets rettigheter hvert femte år. Hittil er én rapport levert. Foreløpig siste rapport ble levert 6. mars 2006. Den neste rapporteringsfristen er foreløpig ikke fastsatt.

- **BKs tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi:** Den norske regjeringen skal iht. BKs tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi artikkel 12 levere statsrapporter til FNs komité for barnets rettigheter hvert femte år. Hittil er én rapport levert, i desember 2004. Norges neste rapport skal leveres 6. februar 2008.

### **ILO:**

- **ILO konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelsen av organisasjonsretten:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Foreløpig siste rapport ble levert i 2006.
- **ILO konvensjon nr. 98 om gjennomføringen av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges siste rapport ble levert i 2004.
- **ILO konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere av lik verdi:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2004.
- **ILO konvensjon nr. 111 om konvensjon om diskriminering i arbeidslivet:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2004.
- **ILO konvensjon om nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2004.
- **ILO konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2005.
- **ILO konvensjon nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2005.

- **ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk:** Den norske regjering rapporterer hvert femte år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2003. Norges neste rapport skal leveres i 2008.

### **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. Norges fjerde statsrapport (for artiklene 2–4, 8–11, 14–15, 17, 21–22, 24–25, 27 og 30–31) ble levert 12. juni 2006.
- **Europarådets rammekonvensjon for nasjonale minoriteter:** Den norske regjering skal iht. rammekonvensjonen artikkel 25 levere rapporter på periodisk basis, og ellers etter forespørsel fra ministerkomiteen. Hittil er to rapporter levert, den foreløpig siste i juli 2005. Den rådgivende komiteens uttalelse ble avgitt Norge 5. oktober 2006, og Norges frist for kommentarer er 7. mars 2007.
- **Den europeiske torturforebyggingskonvensjon:** Den norske regjeringen er etter konvensjonens artikkel 1 forpliktet 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 siste besøk fant sted i oktober 2005. Norge leverte sitt svar til Torturkomiteen 4. oktober 2006.
- **Kommisjonen mot rasisme og intoleranse:** Den norske regjeringen har akseptert at Den europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse iht. sitt mandat i resolusjon fra Europarådets ministerkomité utarbeider toårige rapporter på eget initiativ. Hittil er tre rapporter utarbeidet, den foreløpig siste i oktober 2005.
- **Den europeiske pakt om regions- og minoritetsspråk:** Den norske regjeringen skal iht. artikkel 15 levere rapporter hvert tredje år. Norges foreløpige siste rapport ble levert 2. mai 2005. Norges neste rapport skal leveres i 2008.

### **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/RepStatfrset?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 høykommissær for menneskerettigheter:  
<http://www.ohchr.org/english/>

**ILO:**

- Anbefalinger fra ILO:  
<http://www.ilo.org/public/english/info/index.htm>
- Oversikt over norske ratifikasjoner:  
<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/App1-byCtry.cfm?hdroff=1&CTYCHOICE=0450&Lang=EN>

**Europarådet:**

- EMK og praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol:  
<http://www.echr.coe.int/echr>
- Informasjon om klageadgangen til EMD:  
<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Information+for+applicants/Frequently+asked+questions/>
- Den europeiske sosialpakt:  
[http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Esc/](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/)
- Europarådets torturforebyggingskomité:  
<http://www.cpt.coe.int/en/about.htm>
- Europarådets komité mot rasisme og intoleranse:  
[http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/Ecri/](http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/)

- Europarådets rådgivende komité under Rammekonvensjonen for beskyttelse av nasjonale minoriteter:  
[http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/minorities/](http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/)
- Den europeiske pakt om regions- og minoritetsspråk:  
[http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Local\\_and\\_regional\\_Democracy/Regional\\_or\\_Minority\\_languages/](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Regional_or_Minority_languages/)

### Nasjonale nettsider:

- Utenriksdepartementets menneskerettighetssider:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Menneskerettigheter.html?id=1160>
- Utenriksdepartementets oversikt over Norges menneskerettighetsforpliktelser:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Menneskerettigheter/Internasjonale-menneskerettighetssysteme/Norges-MR-forpliktelser---regelverk-og-t.html?id=449992>
- Utenriksdepartementets traktatregister:  
<http://www.lovdatabasen.no/traktater/>
- Høyesterett:  
<http://www.hoyesterett.no/>

### 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
KDK	FNs kvinnediskrimineringskonvensjon
MRL	Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven)
RDK	FNs rasediskrimineringskonvensjonen
SP	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter
ØSK	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter
TK	FNs torturkonvensjon

## **NORSK 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

Ref.nr.

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 FNs 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 saksfeltet 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 departementet 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 menneskerettigheter skal legges til det nåværende Institutt for menneskerettigheter. Komiteen ønsker å understreke 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 (Budsjettinnst. 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 FNs 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.

## TILRÅR:

- 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, grunnforskings- 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.

Nasjonal institusjon 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.

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









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](mailto:info@nchr.uio.no)  
Web-adresse: [www.humanrights.uio.no](http://www.humanrights.uio.no)

ISBN 978-82-8158-041-1

Prosjektleder: Guri Hestflått  
Tekst: Guri Hestflått, Ole Henrik Førland, Andreas Høyby  
Grafisk tilrettelegging: Christian Boe Astrup  
Omslagsfoto: © Bjørn Sigurdsøn/Scanpix  
Sats og trykk: Mediehuset GAN

© Norsk senter for menneskerettigheter, mars 2007.  
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 Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.  
Senteret er Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.



**UNIVERSITETET  
I OSLO**

Norsk senter for menneskerettigheter