

Årbok

om menneskerettigheter i Norge 2007

Norsk senter for menneskerettigheter



UNIVERSITETET
I OSLO

Norsk senter for menneskerettigheter

INNHOLD

| | |
|---|----|
| FORKORTELSER | 8 |
| FORORD | 9 |
| KILDER | 11 |
| I ENKELTE PROBLEMOMRÅDER I 2007 | 17 |
| II SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER | 45 |
| 1. RETTEN TIL LIV | 45 |
| 1.1 Endringer i bioteknologiloven – åpning for forskning på overtallige befruktede egg | 46 |
| 1.2 Forslag om et eget kapittel i ny straffelov om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger | 47 |
| 1.3 Forslag om lovbestemmelser i ny straffelov mot folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten | 49 |
| 2. FORBUDET MOT TORTUR ELLER UMENNESKELIG ELLER NEDVERDIGENDE BEHANDLING ELLER STRAFF | 50 |
| 2.1 SMRs kommentar til FNs torturkomité vedrørende Norges femte rapport under FNs torturkonvensjon | 51 |
| 2.2 FNs torturkomités kritikk av Norge i Dar-saken | 52 |
| 2.3 Uttalelser fra Sivilombudsmannen | 53 |
| 3. FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID | 53 |
| 3.1 Rapport om nigerianske kvinner i prostitusjon i Norge | 54 |
| 3.2 Høring om kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester | 55 |
| 4. VERNET MOT VILKÅRLIG FRIHETSBERØVELSE | 57 |
| 4.1 Endringer i psykisk helsevernloven – nytt kapittel om etablering og opphør av tvunget psykisk helsevern | 58 |
| 4.2 FNs arbeidsgruppe mot vilkårlig frihetsberøvelses besøk i Norge 23. april–2. mai 2007 | 59 |
| 4.3 Avgjørelse fra tingretten – legeundersøkelse og etterfølgende frihetsberøvelse i strid med EMK artikkel 5 nr. 1 og artikkel 8 | 61 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 4.4 | Høyesterettsavgjørelser | 62 |
| 4.5 | Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) | 64 |
| 5. | RETTE TIL RETTFERDIG RETTERGANG | 65 |
| 5.1 | Endringer i straffeprosessloven – utvidelse av påtalemyndighetens mulighet til å beskytte sensitiv informasjon | 66 |
| 5.2 | Forslag om styrking av fornærmedes straffeprosessuelle stilling | 67 |
| 5.3 | Høring – retten til tolk | 68 |
| 5.4 | NOU 2007: 7 Fritz Moen og norsk strafferettspleie | 69 |
| 5.5 | Høyesterettsavgjørelser | 70 |
| 5.6 | Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) | 87 |
| 5.7 | Uttalelse fra Sivilombudsmannen | 90 |
| 6. | FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING | 91 |
| 6.1 | Forslag om å innføre hjemmel til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt ved overtredelse av bokføringslovgivningen | 91 |
| 6.2 | Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) | 92 |
| 7. | RETTE TIL ET EFFEKTIVT RETTSMIDDEL | 94 |
| 8. | KRAVET OM LOVHJEMMEL FOR STRAFF OG FORBUDET MOT STRAFF MED TILBAKEVIRKENDE KRAFT | 94 |
| 9. | VERNET OM PRIVATLIV OG FAMILIELIV | 95 |
| 9.1 | Endringer i innsynsloven – rett til å gi supplerende opplysninger | 96 |
| 9.2 | Endringer i ekteskapsloven og straffeprosessloven – tiltak mot tvangsekteskap | 96 |
| 9.3 | Endringer i utlendingsloven – lovfesting av DNA-testing og aldersundersøkelse | 98 |
| 9.4 | Endringer i helseregisterloven – flere sentrale helseregistre og krypteringskrav | 99 |
| 9.5 | Endringer i straffegjennomføringsloven – bruk av radiologiske undersøkelser | 100 |
| 9.6 | Endringer i psykisk helsevernloven – nye tvangsbestemmelser | 101 |
| 9.7 | Endringer i straffegjennomføringslovens regler om kommunikasjonskontroll | 101 |
| 9.8 | Endringer i helsepersonelloven og i sosialtjenesteloven – krav om politiattest for helse- og sosialpersonell som arbeider med barn eller utviklingshemmede | 102 |
| 9.9 | Høring – NOU 2007: 2 Lovtiltak mot datakriminalitet | 103 |
| 9.10 | Høring – NOU 2007: 10 Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering | 105 |
| 9.11 | Høring – forslag om endringer av saksbehandlingsreglene om besøksforbud | 106 |
| 9.12 | Handlingsplan mot tvangsekteskap | 106 |
| 9.13 | Ny personvernkommissjon | 107 |
| 9.14 | Høyesterettsavgjørelser | 107 |
| 9.15 | Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) | 110 |

| | |
|---|-----|
| 10. RETTEN TIL TANKE- OG TROS- OG LIVSSYNSFRIHET | 113 |
| 10.1 Høring – NOU 2007: 6 Formål for framtida | 114 |
| 10.2 Rundskriv om endringer i KRL-faget og om rett til fritak fra opplæring i skoleåret 2007/2008. | 115 |
| 10.3 Høring – forslag til endring av KRL-faget | 116 |
| 10.4 Uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling om bruk av hode- og ansiktsplagg i skolene. | 117 |
| 10.5 Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) | 119 |
| 11. RETTEN TIL MENINGS- OG YTRINGSFRIHET | 120 |
| 11.1 Forslag til allmennkringkastingsplakat for NRK. | 121 |
| 11.2 Forslag til lov om redaksjonell frihet i mediene | 121 |
| 11.3 Høyesterettsavgjørelser. | 122 |
| 11.4 Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) | 125 |
| 11.5 Uttalelser fra Sivilombudsmannen. | 126 |
| 12. RETTEN TIL FORSAMLINGS- OG FORENINGSFRIHET | 128 |
| 12.1 ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommendasjoners observasjonsuttalelse til Norge | 128 |
| 13. VERNET OM EIENDOMSRETTE | 129 |
| 13.1 Høyesterettsavgjørelse. | 130 |
| 14. RETTEN TIL Å STEMME VED FRIE VALG | 131 |
| 15. RETTEN TIL STATSBOGERSKAP | 131 |
| 16. FORBUDET MOT DØDSSTRAFF | 132 |
| 16.1 Saker i mediene | 132 |
| III ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER | 134 |
| 1. RETTEN TIL EN TILFREDSSTILLENDE LEVESTANDARD | 135 |
| 1.1 Evaluering av sosialhjelpen. | 135 |
| 1.2 Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen | 136 |
| 1.3 Statusrapport for arbeidet med strategien mot bostedsløshet | 137 |
| 2. RETTEN TIL HELSE | 138 |
| 2.1 Endringer i psykisk helsevernloven – styrking av pasientrettigheter innenfor det psykiske helsevernet | 138 |
| 2.2 Endringer i pasientrettighetsloven og spesialisthelsetjenesteloven – styrking av rettighetene til rusmiddelavhengige | 139 |
| 2.3 Høring – forslag til utvidelse av pasientombudsordningen | 140 |
| 2.4 Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller | 140 |
| 2.5 Opptrappingsplan for rusfeltet | 141 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 2.6 | Uttalelse fra Sivilombudsmannen | 142 |
| 3. | RETTE TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER | 143 |
| 3.1 | Oppfølging av stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering | 144 |
| 3.2 | Endringer i utlendingsforskriften – enklere for utenlandske studenter å ta deltidsarbeid | 145 |
| 3.3 | Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse 2007–2012. | 146 |
| 3.4 | Forsøksordning med moderat kvotering for personer med innvandrerbakgrunn i statlig forvaltning | 146 |
| 3.5 | Oppfølging av tiltaksplan for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne til staten. | 147 |
| 3.6 | Den europeiske sosialkomiteens konklusjoner. | 148 |
| 4. | RETTE TIL UTDANNING | 150 |
| 4.1 | Ny privatskolelov | 150 |
| 4.2 | Styrket rettssikkerhet for forskeres omdømme | 151 |
| 4.3 | Forslag om endringer i universitets- og høyskoleloven for å verne akademisk frihet | 152 |
| 4.4 | Ny strategiplan for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter. | 153 |
| 5. | RETTE TIL DELTAKELSE I KULTURLIVET | 153 |
| 5.1 | Ny lov om myndighetenes ansvar for kulturvirksomhet | 153 |
| 5.2 | Styrking og videreføring av virkemidler for å redusere sosiale forskjeller i barn og unges organisasjons- og kulturdeltakelse | 154 |
| IV | DISKRIMINERINGSFORBUDET OG UTSATTE GRUPPERS RETTIGHETSVERN | 155 |
| 1. | DISKRIMINERINGSFORBUDET | 155 |
| 1.1 | Endringer i domstolloven – innføring av øvre aldersgrense for valg av lekdommere | 156 |
| 1.2 | Endringer i sjømannsloven – nytt diskrimineringsforbud. | 157 |
| 1.3 | Forslag om lovbestemmelser i ny straffelov mot hatkriminalitet. | 157 |
| 1.4 | Utredning av samlet lov mot diskriminering. | 158 |
| 1.5 | Norges deltakelse i internasjonale kampanjer mot diskriminering. | 158 |
| 1.6 | Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) | 159 |
| 1.7 | Avgjørelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet. | 161 |
| 2. | FORBUDET MOT DISKRIMINERING PÅ GRUNN AV KJØNN | 161 |
| 2.1 | Endringer i partnerskapsforskriften – utvidelse av registreringskompetansen ved partnerskap | 162 |
| 2.2 | Høring om felles ekteskapslov | 162 |
| 2.3 | Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklings samarbeidet (2007–2009) | 163 |
| 2.4 | Fremdriftsrapport for regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet. ... | 164 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 2.5 | FNs kvinnekomité's merknader til Norges syvende periodiske rapport under KDK. | 164 |
| 2.6 | SMRs kommentarer til FNs kvinnekomité i forbindelse med gjennomgangen av Norges syvende periodiske rapport | 166 |
| 2.7 | Avgjørelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet. | 166 |
| 2.8 | Saker i mediene | 168 |
| 3. | ETNISITET | 169 |
| 3.1 | Evaluering av Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006) .. | 170 |
| 3.2 | Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats i 2008 | 171 |
| 3.3 | Kartlegging av diskriminering i statlig sektor | 171 |
| 3.4 | Norges oppfølgingsrapport til FNs rasediskrimineringskomité's anbefalinger | 172 |
| 3.5 | Avgjørelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet. | 174 |
| 3.6 | Saker i mediene | 175 |
| 4. | URFOLK | 177 |
| 4.1 | Ny lov om reindrift. | 178 |
| 4.2 | Retningslinjer til endret bruk av utmark i Finnmark | 179 |
| 4.3 | NOU 2007: 13 Den nye sameretten og NOU 2007: 14 Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms | 179 |
| 4.4 | Økt tilskudd til samiske aviser | 181 |
| 4.5 | Rapport om Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer | 181 |
| 5. | NASJONALE MINORITETER | 182 |
| 5.1 | Forslag til allmennkringkastingsplakat for NRK | 182 |
| 5.2 | Veileder til utredningsinstruksen | 183 |
| 5.3 | Europarådets ministerkomité's resolusjon under rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter | 184 |
| 5.4 | Europarådets ministerkomité's anbefalinger til Norge under den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk | 185 |
| 5.5 | Romanifolkets fond | 186 |
| 6. | BARN | 186 |
| 6.1 | Endringer i straffeloven – nytt straffebud om å møte et barn med forsett om å begå seksuelt overgrep | 187 |
| 6.2 | Endringer i voldsoffererstatningsloven – styrking av unge voldsofres stilling | 188 |
| 6.3 | Høring – forslag til regulering av barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere i den første fasen etter ankomst til landet .. | 189 |
| 6.4 | FNs barnekomité's anbefalinger til Norge | 190 |
| 6.5 | Barneombudets supplerende rapport til FNs barnekomité under den valgfrie protokollen om barn i væpnet konflikt | 191 |
| 6.6 | Rapport om Norges oppfølging av FNs spesialsesjon om barn | 192 |
| 6.7 | Utvalg som skal gjennomgå deler av barneloven | 193 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 6.8 | Utvalg mot alvorlig ungdomskriminalitet | 193 |
| 6.9 | Kjønnslemlestelse og tvangsekteskap..... | 194 |
| 6.10 | Handlingsplan mot vold i nære relasjoner | 195 |
| 6.11 | Høringsmøte om oppfølging av FNs barnekonvensjon | 195 |
| 6.12 | Barneombudets anmodning om klarhet i omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år | 196 |
| 6.13 | Saker i mediene | 197 |
| 7. | FUNKSJONSHEMMEDES RETTIGHETER | 198 |
| 7.1 | Innføring av kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne ... | 199 |
| 7.2 | Høring – forslag til skjerpede krav til heis og tilgjengelighet..... | 199 |
| 7.3 | Høring – forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistent | 200 |
| 7.4 | Avgjørelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet..... | 201 |
| 8. | FLYKTNINGERS OG ASYLSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN | 201 |
| 8.1 | Endringer i utlendingsloven – senking av terskelen for omgjøring av vedtak | 203 |
| 8.2 | Endringer i utlendingslovens regler om utlendingsinternat..... | 203 |
| 8.3 | Endringer i utlendingsforskriften – vektlegging av samarbeid og barns tilknytning til Norge | 205 |
| 8.4 | Forslag til ny utlendingslov..... | 205 |
| 8.5 | Sivilombudsmannens undersøkelse av Politiets utlendingsinternat på Trandum | 207 |
| 8.6 | Saker i mediene | 208 |
| V | NÆRINGSLIVETS SAMFUNNSANSVAR | 210 |
| 1.1 | Planlagt stortingsmelding om næringslivets samfunnsansvar..... | 210 |
| 1.2 | Gruveselskap utelukket av Statens pensjonsfond – Utland på grunn av medvirkning til alvorlige miljøskader..... | 211 |
| 1.3 | Metall- og gruveselskap utelukket av Statens pensjonsfond – Utland på grunn av miljøskader og krenkelser av menneskerettighetene..... | 211 |
| 1.4 | Henleggelse av anmeldelse av Aker Kværner ASA for selskapets aktiviteter på Guantánamo | 212 |

| | |
|--|-----|
| VEDLEGG | 214 |
| 1. KONGELIG RESOLUSJON AV 21. SEPTEMBER 2001 | 214 |
| 2. RAPPORTER OM NORGE UNDER INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETSINSTRUMENTER. | 217 |
| 3. INTERNETTADRESSER | 220 |

FORKORTELSER

| | |
|--------|--|
| BK | FNs barnekonvensjon |
| ECRI | Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse |
| EMD | Den europeiske menneskerettighetsdomstol |
| EMK | Den europeiske menneskerettighetskonvensjon |
| ESP | Den europeiske sosialpakt |
| FN | De Forente Nasjoner |
| ILO | Den internasjonale arbeidsorganisasjonen |
| KDK | FNs kvinnediskrimineringskonvensjon |
| MRL | Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven) |
| RDK | FNs rasediskrimineringskonvensjon |
| SMR | Norsk senter for menneskerettigheter |
| SP | FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter |
| TK | FNs torturkonvensjon |
| UNESCO | FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur |
| UNICEF | FNs barnefond |
| ØSK | FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter |

FORORD

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) har status som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter i henhold til kongelig resolusjon av 21. september 2001. Dette er en oppfølging av anbefalinger fra FNs generalforsamling gitt i de såkalte Paris-prinsippene.¹ Prinsippene oppstiller visse rammer for slike institusjoner og legger spesielt vekt på uavhengighet fra nasjonale myndigheter.

Senterets overordnede mandat som nasjonal institusjon for menneskerettigheter er ifølge den kongelige resolusjonen å «bidra til større bevissthet om og bedre oppfyllelse av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene i Norge». Mandatet er nærmere presisert i Norsk senter for menneskerettigheters 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.» Senterets styre vedtok i desember 2007 en femårsstrategi for arbeidet som nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

Senteret står i en særstilling i forhold til offentlige myndigheter og de ikke-statlige organisasjonene siden det både er en universitetsinstitusjon og en uavhengig nasjonal institusjon for menneskerettigheter. En sentral del av arbeidet er i henhold til den kongelige resolusjonen å «overvåke menneskerettighetssituasjonen i Norge, særlig gjennom forskningsrapporter og utredninger». Senteret skal videre ha en «rådgivende funksjon overfor myndigheter og organisasjoner», gi tilbud om utdanning og informere om menneskerettigheter i Norge. Senteret «skal ikke behandle enkeltsaker, men

¹ FNs generalforsamlings resolusjon 48/134 av 20. desember 1993. Paris-prinsippene: <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

henvise til eksisterende ombudsordninger, rettsapparatet eller frivillige organisasjoner».

Norsk senter for menneskerettigheter har siden 2004 utgitt en årbok om menneskerettigheter i Norge som ledd i overvåkingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge.

Årboken om menneskerettigheter i Norge er grovt sett delt i to. I den første delen av årboken behandles noen særskilte menneskerettslige utfordringer som senteret mener har stått sentralt i Norge i 2007. Ved valg av temaer er det lagt vekt på de rettslige og faktiske problemstillingene som reises, og hvordan disse er blitt behandlet og søkt løst.

I de fire påfølgende delene av årboken gis en bredere og mer beskrivende oversikt over menneskerettigheter i Norge i 2007, sortert etter sivile og politiske rettigheter, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, forbudet mot diskriminering og vern om særskilte grupper, og næringslivets samfunnsansvar.

Den oversikten som gis over menneskerettsutviklingen i Norge i 2007, er ikke fullstendig. Dette skyldes at forsøk på en uttømmende redegjørelse ville kreve for mye ressurser og plass, og at det vil være uenighet om hvilke utviklingstrekk i samfunnet som angår spørsmål om menneskerettigheter.

Det er Norsk senter for menneskerettigheters håp at årboken kan tjene som et nyttig oppslagsverk, og at den gir et tilstrekkelig dekkende bilde av menneskerettighetenes plass i Norge. Det er også senterets håp at boken vil være til inspirasjon, både for dem som søker å realisere sine rettigheter, og for dem på myndighetenes side som står til ansvar for gjennomføringen.

KILDER

Virksomheten til Norsk senter for menneskerettigheter bygger på de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormene. Menneskerettighetskonvensjonene og praksis fra 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 norsk lovgivning. Derfor danner også Grunnlovens menneskerettighetsvern et utgangspunkt for arbeidet med årboken.

Årboken baserer seg på etterprøvbare kilder. Det er et begrenset antall kilder som er brukt for å finne frem til utviklingen i menneskerettighetssituasjonen i Norge i 2007. Likevel er det et omfattende materiale. Årboken baserer seg på følgende kilder:

1. Ny lovgivning

En vesentlig del av norske myndigheters gjennomføring av menneskerettsforpliktelser skjer gjennom ny lovgivning. En kartlegging av nye lovinitiativer er vesentlig for årboken. Årboken gir oversikt over forslag til ny lovgivning fremsatt av Stortinget eller regjeringen, og lovgivning som er endelig vedtatt av Stortinget.

2. Nye traktatforpliktelser

Det skjer en kontinuerlig regelutvikling på det internasjonale planet. 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 2007, samt vedtakelse av nye traktater som det er aktuelt for Norge å slutte seg til.

3. 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 gjerne et uttrykk for en av statsmaktens syn på menneskerettighetene. Årboken bygger

derfor på den informasjonen som kan innhentes om rettsavgjørelser i 2007 fra Høyesterett og Høyesteretts kjæremålsutvalg, der internasjonale menneskerettighetsstandarder er blitt påberopt og/eller anvendt.

4. 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.

5. Praksis fra andre statlige ombud og klageorganer

I Norge har vi flere ulike ombuds- og klageordninger. Enkelte av disse har relativt ofte befatning med forhold knyttet til hvordan menneskerettighetene håndheves av forvaltningen. Dette gjelder i første rekke Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet. Årboken bygger derfor også på informasjon innhentet i forbindelse med saker behandlet av disse organene.

6. 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 kvinnekjønndiskrimineringskonvensjon (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 sosialpakten;

- 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 2007, samt svar på tidligere kritikk i 2007 og anbefalingene komiteene har kommet med i løpet av 2007.

I løpet av 2007 leverte norske myndigheter en oppfølgingsrapport til FNs rasediskrimineringskomité i forbindelse med komiteens eksaminasjon av Norges 17. og 18. rapporter under RDK artikkel 9. Under ILOs konvensjoner rapporterte Norge i 2007 på konvensjon nr. 8, 26, 27, 29, 81, 90, 94, 95, 97, 105, 129, 137, 138, 143, 152, 168 og 182.

7. Internasjonale tilsynsorganers anbefalinger

De fleste internasjonale menneskerettighetskonvensjonene etablerer egne internasjonale organer – komiteer – som påser at den enkelte stat etterlever de forpliktelsene de etter konvensjonene har ratifisert. En form for oppfølging i denne sammenhengen 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 menneskerettighetsforpliktelsene 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 torturforebyggelseskommité, Den europeiske komiteen for sosiale rettigheter, Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse og ILOs overvåkningsorganer.

I 2007 har Norge mottatt FNs torturkomité's anbefalinger i forbindelse med eksaminasjonen av Norges femte periodiske rapport under TK artikkel 19, FNs barnekomité's konklusjoner til Norges første periodiske rapport under den valgfrie protokollen om barn i væpnet konflikt, FNs kvinnekomité's merknader til Norges syvende periodiske rapport under KDK artikkel 18, rapport fra FNs arbeidsgruppe mot vilkårlig frihetsberøvelse i forbindelse med deres besøk i Norge fra 23. april til 2. mai 2007, Den europeiske sosialkomiteens konklusjoner i forbindelse med eksaminasjonen av Norges fjerde periodiske rapport om gjennomføringen av den reviderte europeiske sosialpakten, Europarådets ministerkomité's resolusjon under rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter, Europarådets ministerkomité's anbefalinger til Norge under den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk, samt ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoners observasjonsuttalelse vedrørende Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten.²

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

8. Avgjørelser av klager mot Norge i internasjonale tilsynsorganer

En annen form for sikring av offentlige myndigheters menneskerettighetsforpliktelser er internasjonal behandling av

² For ILOs «individual observations» og «individual direct requests» om Norge, se www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/countrylist.pl?country=Norway

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. Deres mandat er å vurdere klager i enkeltsaker hvor privatpersoner påstår at den norske regjeringen, som representant for norske myndigheter, har krenket deres menneskerettigheter. Avgjørelser fattet av slike klageorganer er generelt en viktig kilde til kunnskap om menneskerettighetssituasjonen i landet.

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 tvistene 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 forpliktelsene 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 signalene som er gitt av de internasjonale tvisteløsningsorganene.

I løpet av 2007 har Den europeiske menneskerettighetsdomstolen avgjort følgende saker mot Norge: Saramati mot Frankrike, Norge og Tyskland, A. og E. Riis mot Norge, Ekeberg m.fl. mot Norge, Storbråten mot Norge, Sanchez Cardenas mot Norge, Tran mot Norge, Folgerø m.fl. mot Norge, Tønsbergs Blad AS og Haukom mot Norge og Thiermann m.fl. mot Norge.

Videre traff FNs torturkomité i 2007 avgjørelse i saken Na-deem Ahmad Dar mot Norge.

9. Medieoppslag

Mediene har en kontrollfunksjon som ikke minst er viktig innenfor menneskerettighetsområdet. 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 mediernes side i å videreformidle påstander om menneskerettighetsbrudd som ikke er i samsvar med rammene for menneskerettighetsbegrepet. På den annen side er også slike påstander en viktig del av menneskerettighetsdebatten i samfunnet. Det kan også være slik at forhold som dekkes i 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 riksavisene i 2007, som belyser viktige menneskerettslige problemstillinger.

10. Forskning, utredninger og lignende

Offentlig tilgjengelig materiale i form av publiserte utredninger, rapporter, notater og lignende fra frivillige organisasjoner, offentlige ombud og departementer har vært en informasjonskilde til årboken. Tilsvarende gjelder forskningsmateriale, slik som publiserte artikler og bøker.

I ENKELTE PROBLEMOMRÅDER I 2007

Menneskerettighetssituasjonen i Norge er gjennomgående positiv: Landet er en demokratisk rettsstat hvor menneskerettighetene er inkorporert i lovgivningen, og det er lite internasjonal kritikk av landet. Likevel er det utfordringer også her. Denne første delen av årboken er viet de mest sentrale utfordringene som Norsk senter for menneskerettigheter mener har stått i sentrum i 2007, og som åpner for tiltak fra myndighetenes side.

De temaene og saksfeltene som tas opp, er:

- **Gjennomføringen av torturkonvensjonen**
- **Krigsforbrytere**
- **Den europeiske menneskerettighetsdomstolen**
- **Forbud mot religiøse hode- og ansiktsplagg i skolen**
- **Religiøse bygg**
- **Vern mot diskriminering**
- **Fattigdom**
- **Personer uten lovlig opphold**
- **Personer med psykiske lidelser**
- **Prostituerte**
- **Tiggere**
- **FNs urfolkserklæring og samerettsutvalgets innstilling**
- **Næringslivets samfunnsansvar**
- **Stortingsmelding om menneskerettigheter i Norge**

1. Gjennomføring av torturkonvensjonen

FNs torturkomité kritiserte visse forhold i Norge i sine kommentarer til Norges femte periodiske rapport til komiteen.³ FN's torturkonvensjon skal verne enkeltindivider mot overgrep og maktmisbruk fra myndighetene. Ifølge konvensjonen må statene ikke bare la være å krenke rettighetene i konvensjonen, men også treffe tiltak for å sikre at torturforbudet er

³ Conclusions and recommendations of the Committee against Torture 5 February 2008 CAT/C/NOR/CO/5, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/404/12/PDF/G0840412.pdf?OpenElement>

effektivt. Artikkel 1 i konvensjonen definerer tortur som en handling som påfører alvorlig smerte av fysisk eller psykisk art. Handlingen må skje med hensikt om å få opplysninger eller tilståelse, for å straffe, ydmyke eller tvinge noen eller som utslag av diskriminering. Mishandlingen må foretas av eller skje på foranledning av offentlig tjenestemann eller annen person som handler i offentlig egenskap, eller med vedkommendes godkjennelse eller samtykke. FNs torturkomité overvåker hvordan medlemslandene, deriblant Norge, gjennomfører sine forpliktelser etter konvensjonen.

FNs torturkomité peker på at Norge kan gjøre mer for å styrke konvensjonens gjennomslagskraft i norsk lovgivning. I Norge finnes det mange straffebud som rammer torturhandlinger, slik som legemskrenkelser, trusler og misbruk av offentlig myndighet. Vi har også nylig fått et eget straffebud mot tortur i straffeloven § 117a, som bygger på konvensjonens artikkel 1. Straffebudet kom på plass etter påtrykk fra FNs torturkomité. Innføringen av dette straffebudet sender et viktig signal om straffbarheten av tortur. Resten av konvensjonen er imidlertid ikke inkorporert i norsk lov. Dette beklager komiteen. Norsk senter for menneskerettigheter har lenge argumentert for å få til en slik inkorporering. Det mest naturlige er å plassere torturkonvensjonen i menneskerettsloven sammen med de andre sentrale menneskerettighetskonvensjonene. I tillegg kunne det være aktuelt å endre det gammelmodige og begrensede torturforbudet i Grunnloven slik at dette blir i tråd med Norges internasjonale forpliktelser. Begge disse alternativene vil øke bevisstheten om innholdet i torturkonvensjonen innenfor rettspleien og blant folk flest. Videre vil dette gi et viktig signal både nasjonalt og internasjonalt om viktigheten av konvensjonen.

Norske myndigheter kan gjennom utdannings- og opplæringstiltak og annet informasjonsarbeid bidra til økt bevissthet om sentrale menneskerettigheter. Troen på at Norge er «best i klassen» når det gjelder menneskerettigheter, fører lett til en forestilling om at brudd på menneskerettighetene ikke kan skje i vårt land. Praktisk opplæring og veiledning er likevel viktig, også når det gjelder forbudet mot tortur. Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser bør være tema i større omfang enn i dag i grunn-, etter- og videreutdanningen for ulike profesjoner. Slik vil myndighetene kunne gjøre mye for å heve kompetansen og bedre forståelsen for de grensene menneskerettighetene setter for bruk av offentlig makt. Informasjonstiltak og opplæring for å forhindre

politivold og diskriminering er et tema som også torturkomiteen tar opp i sin kritikk av Norge. Selv om det i dag finnes opplæringsprogrammer om Norges internasjonale forpliktelser for politifolk og fengselsbetjenter, så spør komiteen om man i dag har for lite kunnskap om hvilken effekt denne opplæringen faktisk har. Og det er her testen står: Har maktens utøvere god nok innsikt i de begrensningene menneskerettighetene setter – og handler de i samsvar med dette?

I en tilleggsprotokoll til torturkonvensjonen stilles det krav om etablering av et nasjonalt tilsynsorgan som skal føre regelmessig kontroll med frihetsberøvede personer. Norge har ikke ratifisert denne protokollen, til forskjell fra for eksempel Sverige. Torturkomiteen ber Norge sørge for snarlig ratifisering av tilleggsprotokollen. Utenriksdepartementet har uttalt at man tar sikte på ratifikasjon i løpet av 2008. Senter for menneskerettigheter mener det er på høy tid å få dette på plass, og har purret på norske myndigheter.

Torturkomiteen er videre bekymret for at det ikke finnes et uavhengig tilsyns- og klageorgan for Trandum utlendingsinternat som kan sikre de internertes rettigheter. Sivilombudsmannen har ved flere anledninger tatt opp forholdene ved internatet og har også uttalt at det er svært viktig at et slikt tilsyn opprettes raskt. I tillegg understreker torturkomiteen at det nye, sentrale organet som skal ha ansvaret for etterforskningen av anmeldelser av ansatte i politi og påtalemyndigheten, må være spesielt oppmerksom på klager med påstander om diskriminering.

Torturkomiteen er også opptatt av at norske myndigheter må bedre innsamlingen av data og utarbeide tilfredsstillende statistikk over omfang og bruk av varetektsfengsling, isolasjon og tilbakeholdelse av utenlandske borgere som skal sendes ut av Norge. Slik statistikk er nødvendig for å kunne dokumentere og kontrollere effektiviteten av regelverk og praksis. Norge må gå foran som et godt eksempel og ha god oversikt på et overordnet nivå over bruken av ulike former for frihetsberøvelse. Et nytt og bedre rapporteringssystem burde være mulig å få på plass i løpet av kort tid. Det som gjenstår, er i hovedsak å få samlet de lokale opplysningene i et felles nasjonalt system.

Sammenlignet med de fleste andre land i verden er beskyttelsen mot tortur høy i Norge, og torturkomiteen trekker frem de mange positive aspektene i sin rapport. Men vi er

ikke i mål. Torturkomiteens budskap er at det er nødvendig å gjennomføre et samlet sett av virkemidler for fullt ut å realisere konvensjonen i Norge. I denne sammenhengen er det viktig å understreke nulltoleransen: Ett tilfelle av tortur er ett tilfelle for mye. Norske tiltak – og den norske oppfølgingen av torturkomiteens anbefalinger – vil også ha en positiv signaleffekt overfor land der behovet for tiltak er enda mer påtrengende enn i Norge. Og omvendt: Dersom Norge ikke følger opp komiteens anbefalinger på en rask, effektiv og lojal måte, gir dette en åpning for at andre land med langt større problemer nedgraderer betydningen av komiteens arbeid. I så fall undergraves ikke bare komiteen og konvensjonen, men hele det langsiktige, internasjonale arbeidet mot tortur og mishandling.

Senter for menneskerettigheter anbefaler at norske myndigheter styrker innsatsen langs de linjene som er skissert ovenfor, for å bedre vernet mot tortur i Norge.

2. Krigsforbrytere

I 2007 ble det i økende grad satt fokus på manglende kapasitet til å etterforske og iretteføre krigsforbrytere bosatt her i landet. Til tross for at Norge ratifiserte vedtektene til Den internasjonale straffedomstolen i Haag (ICC) allerede i 2000 og senere har vært en sentral støttespiller for domstolen, er vårt nasjonale normative rammeverk og vår institusjonelle beredskap for å behandle saker som involverer internasjonale kjerneforbrytelser, mangelfulle.

I en rekke medieoppslag i løpet av året er det blitt henvist til at Norge er et «fristed for krigsforbrytere», og at Kripos har en liste på minst 70 personer bosatt i Norge som kan ha vært involvert i krigsforbrytelser, de aller fleste med bakgrunn fra enten det tidligere Jugoslavia eller fra Rwanda.⁴ I forbindelse med påstander om at krigsforbrytere bevisst kan ha søkt seg til Norge, er det et viktig poeng at den nåværende straffeloven mangler bestemmelser om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Dette ble illustrert ved Bagaragaza-saken ved Den internasjonale straffedomstolen for Rwanda (ICTR) i 2006. Norske myndigheter, domstolens aktor og den tiltaltes forsvarer var i utgangspunktet villige til

4 Se blant annet: «Krigsforbrytere i Norge», nrk.no, 27. februar 2007, <http://www.nrk.no/nyheter/1.1930615>; «En frihavn for krigsforbrytere», Dokument 2 TV2, 30. april 2007; «Norge er en frison for krigsforbrytere», Apollon, 26. februar 2007, http://www.apollon.uio.no/vis/art/2007_1/Artikler/krigsforbrytere

å overføre saken fra ICTR til pådømming i Norge etter den alminnelige straffelovens bestemmelser om legemsbeskadigelse og drap, men dette ble avvist av begge instanser ved ICTR. Deres begrunnelse var at bestemmelsen om folkemord var ment å beskytte særlige grupper, og hadde dermed en grunnleggende ulik karakter enn ordinære straffebestemmelser om legemsbeskadigelse eller drap.⁵

Til tross for at Justisdepartementet henviser til at vedtektene til ICC ikke krever inkorporering av de konkrete straffebudene i norsk lovgivning, ønsker man nå eksplisitt å innføre de tre internasjonale kjerneforbrytelsene i den nye straffeloven. En av begrunnelsene er at verken «Den internasjonale straffedomstolen eller verdenssamfunnet for øvrig skal være i tvil om at Norge har evne og vilje til å strafforfølge slike forbrytelser på en måte som deres egenart og alvor tilsier». Forslaget, som spesifisert i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), er i så måte et helt nødvendig skritt i riktig retning. Det er også viktig å merke seg at loven er foreslått gitt begrenset tilbakevirkende kraft, slik at den teoretisk sett også kan benyttes ved etterforskning av de groveste forbrytelsene fra 1990-tallet dersom den blir vedtatt i sin nåværende form.

Globalisering og økende forflytninger over landegrensene øker sannsynligheten for at krigsforbrytere søker opphold i andre land enn der forbrytelsene ble begått. Dette stiller ikke bare krav til det normative rammeverket i Norge, men reiser også et behov for å utvikle nasjonal kompetanse og institusjonell beredskap.

Et viktig første steg er videreutvikling av rutiner og opplæring av personell i Utlendingsdirektoratet (UDI) med tanke på tidlig å kunne avdekke mulige gjerningsmenn blant asylsøkere som ankommer Norge. Canada er sannsynligvis det landet som har kommet lengst på dette området, og det kan blant annet nevnes at immigrasjonsmyndighetene i årene 2004–2005 evaluerte hele 2600 potensielle krigsforbrytere i forbindelse med asyl-, oppholds- og visumsøknader.⁶ Også UDI ser nå ut til å intensivere sitt arbeid med tanke på å avdekke krigsforbrytere, og det ble i desember 2007 informert om at de vil sørge for en gjennomgang av sine arkiver

5 Case No. ICTR-2005-86-R11 bis, <http://69.94.11.53/ENGLISH/cases/Bagaragaza/decisions/190506.htm>

6 Canada's Program on Crimes Against Humanity and War Crimes, Eight Annual Report 2004-2005, <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/security-secure/wc-cg/wc-cg2005-eng.html>

med tanke på å avdekke såkalte eksklusjonssaker blant de mer enn 10 000 flyktingene som kom til Norge fra Balkan på 1990-tallet.⁷ Det er viktig at UDI nå videreutvikler kompetanse og rutiner for vurdering av søknader med tanke på eksklusjon også for fremtidige asylsøkere. Det er også et relevant moment at asylsøkere som mistenkes for å ha deltatt i krigsforbrytelser, ofte ikke kan sendes tilbake eller utleveres. Dette på bakgrunn av situasjonen i hjemlandet der de kan risikere dødsstraff eller tortur, slik at utsendelse ville ha krenket de internasjonale menneskerettighetene. Det kan derfor i økende grad bli et behov for påtale av saker ved norske domstoler.

For å håndtere internasjonale kjerneforbrytelser er det opprettet et eget nasjonalt statsadvokatembete og en spesialisert etterforskningsenhet ved Kripos. Den norske institusjonelle beredskapen bygger blant annet på erfaringene med opprettelse av egne etterforsknings- og påtaleenheter som man har gjort i Canada, Danmark og flere andre land. Sakene som behandles, krever spesialkompetanse og er særdeles komplekse. Det er blant annet vanlig at de straffbare handlingene ble foretatt i en kontekst med massive overgrep, på et annet lands territorium og ofte langt tilbake i tid. Til tross for en gradvis opptrapping har de norske enhetene dessverre ikke blitt tilført de ressursene man anser som nødvendige for å behandle den stadig økende arbeidsmengden, med særlig fokus på behov for ytterligere rekruttering av personell. Sakenes internasjonale karakter nødvendiggjør også et utstrakt behov for utvikling av internasjonalt samarbeid. Norge kan i dette henseendet spille en viktig rolle gjennom etablering av og støtte til internasjonale ressursnettverk som bistår nasjonale etterforskningsmyndigheter.

Det er i arbeidet med å forhindre og etterforske internasjonale kjerneforbrytelser et behov for å utvikle nasjonal kompetanse på internasjonal humanitærrett og internasjonal strafferett både innenfor sivile og militære institusjoner. Som fagansvarlig for internasjonal humanitærrett ved Det juridiske fakultet opplever Norsk senter for menneskerettigheter en stadig økende interesse for faget, med en jevn økning i studentmengden. Det er lignende tendenser også for faget internasjonal strafferett. I 2007 er store deler av fagmiljøet blitt samlokalisert, og et sterkt, internasjonalt forskermiljø er

7 UDI meldte 5. desember om arkivgjennomgang etter mulige krigsforbrytere. Se <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=8986>

under utvikling. Senterets ansatte benyttes flittig også til ekstern undervisning, og det er her viktig å nevne samarbeid med Forsvarets Stabsskole.

Norsk senter for menneskerettigheter har i samarbeid med Den internasjonale straffedomstolen i Haag også opprettet et eget program som bistår domstolen i dens «Legal Tools»-prosjekt. Prosjektet har som formål å gjøre rettskildemateriale og saksbehandlingsverktøy tilgjengelig for nasjonale brukere og på den måten forenkle og strukturere prosedyrer for etterforskning og påtalearbeid.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler at norske myndigheter viderefører arbeidet med å styrke innsatsen mot krigsforbrytere som oppholder seg i Norge, og videreutvikler bidrag til å styrke det internasjonale arbeidet på dette feltet.

3. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD)

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i løpet av 2007 avsagt i alt fem dommer og ni kammeravgjørelser i saker mot Norge⁸, noe som er en økning i forhold til tidligere år.⁹ Den første dommen mot Norge siden domstolen ble opprettet i 1959, ble avsagt i 1990. Av de til sammen 20 dommene mot Norge som er avsagt siden, er fem avsagt bare i 2007.¹⁰ I 17 av disse 20 dommene fant domstolen at det forelå en krenkelse av konvensjonen, herunder i alle de fem dommene avsagt i 2007. De fem dommene fra 2007 angikk fire ulike rettigheter etter konvensjonen. To av dommene gjaldt retten til en rettferdig rettergang etter artikkel 6. De tre øvrige dommene gjaldt retten til respekt for privatliv og familieliv etter artikkel 8, retten til ytringsfrihet etter artikkel 10 og retten til utdanning etter første protokoll artikkel 2.

Folgerø-dommen (Folgerø m.fl. mot Norge), som gjaldt retten til utdanning etter første protokoll artikkel 2, er sentral i

-
- 8 En nærmere angivelse og redegjørelse for dommene og avgjørelsene er inntatt under behandlingen av de respektive rettighetene i årbokens øvrige kapitler.
 - 9 De ni avgjørelsene er avsagt i et såkalt kammer bestående av syv dommere. Domstolen fatter også et stort antall avvisningsavgjørelser i komiteer bestående av tre dommere. Dette gjøres i saker som anses klart å måtte avvises. Vilkåret er at komiteen er enstemmig i sin vurdering om at saken skal avvises. Hvis ikke, går saken videre til kammeret med syv dommere.
 - 10 Inkludert i de 20 dommene er dommen avsagt 17. januar 2008 i saken *A. og E. Riis* mot Norge (nr. 2).

2007. Denne saken, som gjaldt konvensjonsmessigheten av det såkalte KRL-faget i norsk skole, ble behandlet av domstolen i storkammer. Domstolen fant under minst mulig dissens (9–8) at innholdet i faget innebar en krenkelse av retten til utdanning. Som en oppfølging av dommen er det fra norske myndigheters side lagt frem forslag om endringer i opplæringsloven og læreplanen til faget.

Dommen vedrørende artikkel 8 (Sanchez Cardenas mot Norge) er interessant å trekke frem fordi domstolens vurderinger her har linjer til lignende saker mot Norge i 2003, men som gjaldt uskyldspresumsjonen etter artikkel 6(2). I denne saken, som i sakene fra 2003, var temaet knyttet til uttalelser fra lagmannsretten under behandlingen av saken. Domstolen hadde i sakene fra 2003 funnet at uttalelser fra de nasjonale domstolene under behandlingen av saken kunne innebære en krenkelse av uskyldspresumsjonen etter artikkel 6(2). Denne saken fra 2007 er et eksempel på at uttalelser fra norske domstoler også vil kunne ha negative innvirkninger på en persons privatliv og familieliv, og således kunne falle inn under virkeområdet til artikkel 8. Etter en konkret vurdering konkluderte domstolen med at de aktuelle uttalelsene fra lagmannsretten innebar en krenkelse av bestemmelsen.

Det er også grunn til å trekke frem dommen i saken vedrørende artikkel 10 (Tønsberg blad AS og Haukom mot Norge). Klagen gjaldt dekningen av en sak om boplikt i Tjøme kommune hvor en avis i forbindelse med publiseringen av artiklene også hadde publisert bilder av de involverte personene. En av de avbildede personene anla privat straffesak mot avisen og dens ansvarlige redaktør og fikk medhold i sitt krav om mortifikasjon og oppreisning ved de norske domstolene. EMD var uenig i vurderingene fra de norske domstolene og fant at det forelå en krenkelse av avisens ytringsfrihet. Det er verdt å merke seg at domstolen – i forlengelsen av påpekningen av at den var uenig i Høyesteretts vurdering av den helhetlige balansen av avisens reportasje – fant grunn til å gjenta bemerkninger vedrørende domstolens vurdering av pressens reportasjeteknikker den hadde kommet med i to tidligere saker mot Norge i 1999 og 2000.¹¹ To av de ni kammeravgjørelsene mot Norge gjaldt saker knyttet til artik-

11 Domstolen avsa tre dommer mot Norge i 1999 og 2000 hvor den fant krenkelse av artikkel 10:
Bergens Tidende m.fl. mot Norge (Appl. no. 26132/95, ECHR 2000-IV),
Bladet Tromsø og Stensaas mot Norge, (Appl. no. 21980/93, ECHR 1999-III)
og *Nilsen og Johnsen mot Norge* (Appl. no. 23118/93, ECHR 1999-VIII)

kel 10. I begge sakene fant domstolen at klagen ikke kunne avvises, men måtte tas opp til videre behandling. De to sakene gjaldt henholdsvis politisk reklame i fjernsyn og publisering av bilder av en av de domfelte i en straffesak. Saker mot Norge som gjelder ytringsfrihet, er følgelig fortsatt et område som reiser problemstillinger med hensyn til rettighetene etter konvensjonen.

Av de øvrige avgjørelsene er det grunn til å trekke frem avgjørelsen hvor domstolen, i storkammer, skulle ta stilling til hvorvidt den hadde kompetanse til å vurdere de innklagede statenes bidrag til de sivile (UNMIK) og sikkerhetsmessige (KFOR) organene som utøvde kontroll over Kosovo (Behrami og Behrami mot Frankrike og Saramati mot Frankrike, Tyskland og Norge). Saken var følgelig av stor prinsipiell betydning idet domstolen måtte ta stilling til om den var kompetent til å vurdere handlingene til de innklagede statene utført på vegne av FN, og, mer generelt, forholdet mellom konvensjonen og FNs utøvelse av myndighet etter kapittel VII i FN-pakten. Etter en forholdsvis detaljert behandling av spørsmålet konkluderte et flertall av dommerne med at domstolen ikke hadde kompetanse til å behandle saken. Denne avgjørelsen representerer således en viktig kilde med hensyn til rekkevidden av domstolens kompetanseområde.

I årboken for 2006 ble viktigheten av et samarbeid med Europarådets menneskerettighetskommissær trukket frem. Norsk senter for menneskerettigheter har i 2007 fulgt opp dette samarbeidet. I en rundbordskonferanse i Athen i april mellom kommissæren, nasjonale ombudsmenn og nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, ble det besluttet å konkretisere samarbeidet ytterligere. Dette ble fulgt opp i et møte i Strasbourg i november mellom kommissæren og kontaktpersonene ved de nasjonale «menneskerettighetsstrukturene» (som er kommissærens samlebetegnelse for nasjonale ombudsmenn og nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner). Norsk senter for menneskerettigheter ser på dette som en konstruktiv start på et samarbeid med kommissæren, et samarbeid som vil kunne styrke EMD og den nasjonale gjennomføringen av deres avgjørelser, og vil derfor søke å følge opp dette samarbeidet også i årene fremover.

Siden 2005 har Norsk senter for menneskerettigheter samarbeidet med Lovdata om å utarbeide sammendrag på norsk av prinsipielle avgjørelser fra EMD. Sammendragene gjøres elektronisk tilgjengelig på Lovdatas sider (www.lovdata.no).

Prosjektet er delfinansiert av Justis- og politidepartementet i en tre års periode. Erfaringer så langt tyder på at dette er et nyttig virkemiddel for norske jurister, og at det øker oppmerksomheten om avgjørelsene fra domstolen i Strasbourg.

Norsk senter for menneskerettigheter vil anbefale at norske myndigheter viderefører arbeidet med å gjøre kjent for norske jurister og politikere de avgjørelsene som faller i EMD, og bidrar til å styrke effektiviteten ved domstolen.

4. Forbud mot religiøse hode- og ansiktsplagg i skolen

Forslag om å forby religiøse hode- og ansiktsplagg i det offentlige rom har skapt debatt i 2007, slik det også gjorde i 2006. Utdanningsdirektoratet mener at bruk av religiøse hode- og ansiktsplagg blant elever og studenter kan skape problemer på skolen. Det er særlig bruk av plaggene niqab og burka som av direktoratet oppleves som problematisk i forhold til undervisning, kommunikasjon og identifisering. Disse plaggene dekker hele eller deler av ansiktet. Justisdepartementets lovavdeling ble på bakgrunn av dette bedt om å utrede hvorvidt religionsfriheten, jf. Grunnloven § 2, EMK artikkel 9 og SP artikkel 18, er til hinder for et forbud mot bruk i skolen av hode- og ansiktsplagg som dekker hele eller deler av ansiktet. (Se del II punkt 10.4.) Utredningen ble avgitt 21. august 2007.

Justisdepartementet la i sin utredning til grunn at bruken kan være religiøst motivert og dermed er omfattet av religionsfriheten. Spørsmålet var så om et eventuelt forbud ville være et ulovlig inngrep i religionsfriheten. Departementet kom til at et klart forbud i forskrift om ordensreglement ville oppfylle kravet til lovhjemmel i EMK artikkel 9 annet ledd. Forbudet ville også ivareta legitime formål idet heldekkende hodeplagg blant annet kan gjøre det vanskelig å identifisere elevene, hindre samhandling mellom dem og forstyrre undervisningen generelt. Departementet kom videre til at forbudet kunne ansees å være forholdsmessig og «nødvendig i et demokratisk samfunn», jf. artikkel 9 annet ledd, blant annet ut fra hensynet til likestilling og til at alle skal få likeverdig utdanning. Departementet konkluderte deretter med at et eventuelt forbud ikke ville stride mot EMK artikkel 9.

Dersom et slikt forbud kan sies å være nødvendig i Norge, vil det være i tråd med EMK artikkel 9. Det bør imidlertid stilles spørsmål ved om det er tilstrekkelig at et eventuelt forbud kun følger av forskrift om ordensreglement og ikke av lov.

I vurderingen av om inngrepet er «nødvendig i et demokratisk samfunn», er det viktig å foreta en konkret vurdering av norske forhold. For eksempel kan den sterke koblingen mellom stat og kirke i Norge gjøre at det stilles strengere krav til myndighetene dersom islamsk praksis blir innskrenket her, enn i andre mer sekulariserte land eller land hvor islam er en majoritetsreligion. Bruk av niqab representerer en form for tildekning som vil kunne ha en symbolvirkning blant annet i forhold til likestilling, men samtidig er det så få jenter som bruker niqab på skolen at dette argumentet kanskje ikke kan tillegges så stor vekt i Norge i dag. Det er også uklart i hvor stor grad det å ha en eller flere tildekkede elever i klassen reduserer læringsutbyttet for elvene, selv om tildekkingen vil være til hinder for den ikke-verbale kommunikasjonen mellom dem. På bakgrunn av dette mener Norsk senter for menneskerettigheter at det ikke uten videre er klart at forbudet vil bli ansett som nødvendig etter artikkel 9 annet ledd.

Det menneskerettslige kravet om at et inngrep i religionsfriheten må følge av en presis og klar lovhjemmel, innebærer etter Norsk senter for menneskerettigheters vurdering også at et eventuelt forbud bør lovfestes i opplæringsloven og ikke bare følge av forskrift. Forbudet berører sentrale rettigheter som religionsfrihet og ytringsfrihet, og bør etter senterets vurdering ikke innføres uten en ordinær lovgivningsprosess med høringsrunder, tilhørende debatt og forankring i Stortinget. I og med at det også kan stilles spørsmål ved nødvendigheten og forholdsmessigheten av det foreslåtte inngrepet, skjerpes kravet om en presis og tilgjengelig lovhjemmel.

Pluralisme, toleranse og storsinnethet er viktige verdier i et demokratisk samfunn. Forbudet mot hode- eller ansiktsplagg som dekker hele eller deler av ansiktet, berører dem det gjelder i så stor grad at problemstillingene rundt det bør drøftes grundig. Egen religion eller overbevisning kan ikke brukes som blankofullmakt til å unnsnippe de kravene som følger av at man lever i et fellesskap, men det er samtidig viktig at myndighetene vurderer om det inngrepet forbudet representerer, er nødvendig i dagens Norge.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler at forbudet mot bruk av religiøse hode- og ansiktsplagg i skolen reguleres i lov vedtatt av Stortinget, etter vanlige demokratiske og åpne prosesser.

5. Religiøse bygg

Ulike trossamfunns etablering i Norge har skapt nye problemstillinger i noen lokalsamfunn. En sak som er egnet til å illustrere dette, er Førde kommunes ønske om å innføre en støygrense for et nytt islamsk senter i byen¹² uten at tilsvarende krav stiltes til kirkeklokker.

Det er relativt liten praksis om EMK artikkel 9 fra konvensjonsorganene, og spørsmålet om bønnerop eller tilsvarende religiøse ytringer har ikke vært prøvd for Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Justisdepartementets lovavdeling kom imidlertid i en uttalelse av 5. juni 2000¹³ til at et generelt forbud mot bønnerop fra moskeer antakelig vil være i strid med religionsfriheten slik den er beskrevet i EMK artikkel 9 og SP artikkel 18. Lovavdelingen uttalte videre at «[b]ønnerop vil imidlertid kunne underlegges visse begrensinger, uten at dette vil stride mot Grunnloven eller internasjonale menneskerettigheter Norge er bundet av, forutsatt at disse begrensningene er saklig begrunnet og proporsjonale i forhold til begrunnelsen og ikke-diskriminerende».

Den europeiske menneskerettsdomstolen har lagt til grunn at støy i utgangspunktet kan utgjøre et inngrep i retten til respekt for hjem og privatliv etter EMK artikkel 8.¹⁴ Det at støyhensyn ansees som et relevant hensyn for å gjøre inngrep i rettigheter vernet av konvensjonen, betyr imidlertid ikke at man ikke også må vurdere om en eventuell støygrense er nødvendig i et demokratisk samfunn. Her, som i forbindelse med forslaget nevnt ovenfor om å forby religiøse hode- og ansiktsplagg i skolen, må man foreta en konkret helhetsvurdering av blant annet behovet for, formålet med og begrunnelsen for inngrepet.

Etter EMK artikkel 14 skal også utøvelsen av de rettighetene og frihetene som er fastlagt i konvensjonen, sikres «uten diskriminering på noe grunnlag». I henhold til fast praksis fra domstolen er det bare usaklig forskjellsbehandling som anses som diskriminering. Artikkel 14 innebærer altså ikke at alle trossamfunn må behandles likt i ethvert henseende, men det

12 Se avisen Firda: <http://www.firda.no/nyhende/kultur/article3065958.ece?service=print>

13 Dokumentet er tilgjengelig her: http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2000/Uttalelse-fra-lovavdelingen-om-bonnerop.html?id=90683

14 EMDs dom av 21. februar 1990, *Powell og Rayner mot Storbritannia*.

kan hevdes at det er en begrenset adgang til negativ forskjellsbehandling av ulike trossamfunn.¹⁵ Dette innebærer for eksempel at en støygrense som bare skal gjelde for bønnerop og ikke for kirkeklokker, og som dermed særlig begrenser en bestemt religiøs uttrykksmåte, kan bryte med kravet til religionsfrihet og diskrimineringsforbudet i EMK og SP.

Eksempelet fra Førde illustrerer problemstillinger som kan komme til å dukke opp fremover i takt med at ulike trossamfunn etablerer seg og gjør seg mer gjeldende i Norge. Utfordringen for både lokale og sentrale myndigheter blir da å løse de praktiske problemstillingene som oppstår, samtidig som den grunnleggende retten til religionsfrihet respekteres.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler at norske myndigheter på sentralt plan avklarer problemstillinger knyttet til religiøse bygg, og at disse avklaringene formidles til fylkes- og kommunenivå.

6. Vern mot diskriminering

Menneskerettighetene beskytter alle individer: unge og gamle, innlendinger og utlendinger, kvinner og menn. Det trekkes ikke noe skille på bakgrunn av kjønn, etnisitet eller alder. EMK artikkel 14 forbyr diskriminering når det gjelder konvensjonsvernede rettigheter. SP har i tillegg et generelt forbud mot diskriminering i artikkel 26. Diskriminering foutssetter at det foreligger forskjellsbehandling («difference in treatment»). Her må ett reelt forhold vurderes opp mot (minst) ett annet reelt forhold. De to forholdene må være sammenlignbare: Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har brukt formuleringen «persons in similar situations».¹⁶ Det er ikke krav om at tilfellene må være likeartede. Offentlige myndigheter er forpliktet til å beskytte enkeltindivider mot diskriminering dersom forskjellsbehandlingen kan sies å bunne i en persons «status», herunder sin religiøse overbevisning, sin nasjonale tilhørighet eller sitt kjønn.

Regjeringen har foreslått å innføre en felles ekteskapslov for likekjønnede og ulikekjønnede par. Homofiles rett til å inngå ekteskap er ikke direkte beskyttet av EMK, og norske myndigheter har ingen klar menneskerettslig forpliktelse til å gjennomføre den foreslåtte endringen av ekteskapsloven.

¹⁵ Se CCPR General Comment 22, 30. juli 1993

¹⁶ Se for eksempel *Avisen Sunday Times mot England*, 26. november 1991; *Fredin mot Sverige*, 18. februar 1991

Norsk senter for menneskerettigheter er av den oppfatningen at forslaget vil kunne bidra til økt likebehandling, toleranse og respekt og dermed ivareta formål som søkes fremmet gjennom menneskerettighetskonvensjonene.

Regjeringen besluttet i juni 2007 å nedsette et utvalg som skal se på muligheten for en felles lov for hele diskrimineringsfeltet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet tar også sikte på å legge frem forslag til en ny lov om forbud om diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i løpet av 2008. Det pågående lovarbeidet på diskrimineringsfeltet henger sammen med at Norge forbereder ratifikasjon av FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter.¹⁷ Rettighetene og pliktene i konvensjonen bygger på allerede eksisterende og anerkjente menneskerettslige prinsipper, men en sentral nyvinning er kravet om universell utforming formulert gjennom nøkkelbegreper som generell tilgjengelighet («accessibility») og individuell tilpasning («reasonable accommodation»), for eksempel på arbeidsplassen, jf. artiklene 2, 3, 4, 5 og 9. Hva som mer konkret ligger i disse begrepene, utredes i forbindelse med gjennomgangen av hvilke endringer som må gjøres i eksisterende lov og praksis. Et viktig poeng er at konvensjonen sannsynligvis gir rett til mer individuell tilrettelegging enn dagens lovgivning, som bare gir rett til individuell tilrettelegging på utvalgte områder.

Norsk senter for menneskerettigheter ber om at Norge også vurderer å ratifisere tilleggsprotokollen til konvensjonen, som gir enkeltindivider klageadgang og en internasjonal ekspertkomité rett til å undersøke påstander om grove og systematiske brudd. Ifølge uttalelser fra representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet under konferansen «Ny konvensjon – nye muligheter» som ble arrangert av Sosial- og helsedirektoratet i oktober 2007, er spørsmålet om ratifikasjon av tilleggsprotokollen til utredning hos Utenriksdepartementet. Regjeringens uttalte støtte til arbeidet både nasjonalt og internasjonalt for bedre mulighet til samfunnsdeltakelse for alle uansett funksjonsevne, tilsier at Norge benytter seg av det nye redskapet FN nå har stilt til disposisjon via tilleggsprotokollen, for å sikre at rettighetene etter konvensjonen blir gjennomført i praksis.

To tragiske hendelser fikk stor medieomtale i 2007: Obiora-saken og Ali-saken (se del IV punkt 3.6). I begge sakene ble

¹⁷ Konvensjonen ble vedtatt 13. desember 2006.

det stilt spørsmål ved om den behandlingen norsk-nigerianske Eugene Obiora og norsk-somaliske Ali Farah fikk av offentlige myndighetspersoner i akutte situasjoner, var utslag av diskriminerende holdninger. Riksadvokaten kom 21. desember 2007 til at de involverte polititjenestemennene som pågrep Eugene Obiora, ikke kunne straffes for at han døde i forbindelse med pågripelsen av ham i 2006. Det var heller ikke grunnlag for foretaksstraff mot det aktuelle politidistriktet. Spesialenheten for politisaker konkluderte 10. desember 2007 med at polititjenestemennene ikke hadde gjort noe straffbart i forbindelse med at Ali Farah ble nektet transport til sykehuset etter å ha blitt slått ned i Sofienbergparken i Oslo i august 2007. Anmeldelsen mot ambulanspersonellet som også nektet Ali transport til sykehuset, ble ikke avsluttet i 2007.

Uavhengig av spørsmålet om hvorvidt disse hendelsene bør føre til individuelt straffeansvar eller andre reaksjoner overfor de involverte, har de bidratt til økt fokus på viktigheten av å bekjempe diskriminerende holdninger i samfunnet. Behovet for informasjonstiltak og opplæring for å forhindre politivold og diskriminering er et tema som også torturkomiteen har tatt opp i sin kommentar til Norge.¹⁸ Det som hendte i forbindelse med Ali- og Obiora-sakene, og innspill i debatten som oppstod i etterkant av disse hendelsene, kan tyde på at norske myndigheter ikke gjør nok for å sikre gjennomføringen av det menneskerettslige diskrimineringsforbudet.

Et annet viktig poeng er at Norge, gjennom ratifiseringen av FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK),¹⁹ har påtatt seg en klar forpliktelse til blant annet gjennom straffelovgivningen å beskytte enkeltindivider og grupper mot diskriminering på grunn av rase. Straffeloven § 135a skal gi utsatte grupper vern mot grove rasistiske og visse andre kvalifisert krenkende ytringer. Denne bestemmelsen må imidlertid leses i sammenheng med prinsippet om ytringsfrihet i Grunnloven § 100 og konvensjoner Norge er bundet av, som EMK artikkel 10. Ifølge rettspraksis²⁰ er det bare «ytringer av kvalifisert krenkende karakter som vil bli rammet». Dette er i rettspraksis tolket dit hen at utsagn som «oppfordrer eller gir tilslutning til integritetskrenkelses», vil kunne være av en slik karakter. Det samme gjelder om utsagnene «innebærer

18 Conclusions and recommendations of the Committee against Torture 5 February 2008 CAT/C/NOR/CO/5 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/404/12/PDF/G0840412.pdf?OpenElement>

19 <http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm>

20 Se Rt. 1997 s. 1821 og Rt. 2002 s. 1618

en grov nedvurdering av en gruppes menneskeverd». I den nylig avsagte Tvedt-kjennelsen²¹ kom Høyesterett til at uttalelser fra Vigrid-leder Tore Tvedt om jøder og innvandrere i et intervju i VG hadde en slik kvalifisert krenkende karakter at § 135a var overtrådt. Borgarting lagmannsretts fri-finnende dom i samme sak ble derfor opphevet. (Se del II punkt 11.3.)

Høyesteretts avgjørelse innebærer at Norge kommer bedre i takt med andre europeiske land og de kravene de internasjonale menneskerettighetene stiller. Gjennom Tvedt-saken har Høyesterett gitt en beskrivelse av hvilken type ytringer som rammes av § 135a. Høyesterett har gjennom sin praksis nå satt en klarere grense mellom ytringer som er tillatt og ytringer som samfunnet ikke kan tolerere i det offentlige rom. Norsk senter for menneskerettigheter håper at denne avgjørelsen kan bidra til å gjøre det lettere å anmelde, tiltale og dømme brudd på straffeloven § 135a.

Diskrimineringsforbudet i EMK og SP stiller krav til norske myndigheter på en rekke områder. Rettslige virkemidler som ny lovgivning som utjevner forskjeller, og synliggjøring av allerede eksisterende diskrimineringsforbud i en felles diskrimineringslov er viktige skritt på veien mot å realisere disse konvensjonenes bestemmelser. Større vekt på holdningsskapende arbeid i offentlig sektor og i opplæring av personell vil også ha en positiv effekt.

Norsk senter for menneskerettigheter mener norske myndigheter bør styrke innsatsen i forhold til vern mot diskriminering. Et aktuelt tiltak vil være å inkorporere rasediskrimineringskonvensjonen (RDK) med forrang i menneskerettsloven. Et annet vil være opplæring og holdningsskapende arbeid og bedret dokumentasjon. Et tredje tiltak vil være ratifikasjon og nasjonal gjennomføring av FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter og dens tilleggsprotokoll.

7. Fattigdom

Personer som har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet, som har begrenset eller ingen rett til folketrygdytelse eller som er avhengige av økonomisk sosialhjelp eller andre ytelser fra det offentlige, lever ofte i en situasjon preget av fattigdom. Inntektsfattigdom fører også med seg andre problemer av sosial og helsemessig karakter.

21 Se HR-2007-2150-A

Kommunale velferdsordninger, tiltak og stønader etter sosialtjenesteloven²² skal avhjelpe sosiale problemer og sørge for et økonomisk sikkerhetsnett til den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold. Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven skal tildeles og utmåles etter en skjønsmessig vurdering av den enkeltes stønadsbehov. Likevel opplever enkelte at hjelpen ikke strekker til. Sivilombudsmannen har på bakgrunn av henvendelser fra Foreningen Fattignorge, Juss-Buss og Fagforbundet stilt spørsmålet om hvorvidt dagens sosialhjelpsordning åpner for altfor store kommunale forskjeller og bør erstattes med en normert stønad (se del III punkt 1.1).

Forvaltningen skal sørge for implementering av de sosiale menneskerettighetene og for å gi individer tilgang til basisnødvendigheter for å kunne leve et verdig og deltakende liv. Norsk senter for menneskerettigheter slutter seg til Sivilombudsmannens spørsmål om hvorvidt dagens ordninger og lovgivning går langt nok i å definere statens forpliktelser på dette området. Begrensninger i Fylkesmannens kompetanse i forbindelse med klagebehandling og manglende regler for tilsyn med den kommunale sosialtjenesten i den nye Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), er eksempler på forhold som vanskeliggjør kontrollen med enkeltindividers rettssikkerhet i møtet med den offentlige forvaltningen.

En ny kommunal, standardisert kvalifiseringsstønad ble innført i 2007²³ som ledd i oppfølgingen av Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Denne stønaden skal, sammen med et tilpasset kvalifiseringsprogram, bidra til at bl.a. langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp skal få en mer forutsigbar økonomisk situasjon og få hjelp til å komme over i arbeid. Norsk senter for menneskerettigheter avventer departementets evaluering av om denne nye ordningen har bidratt til en bedre situasjon for dem som omfattes av den.

Norsk senter for menneskerettigheter avventer videre utfallet av Arbeids- og inkluderingsdepartementets pågående evaluering av sosialhjelpsordningen som ble varslet i departementets svar til Sivilombudsmannens 14. august 2007.

22 Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.

23 Ot.prp. nr. 70 (2006–2007) Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover

Ifølge arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hansen vil evalueringen dreie seg om to ting: de store forskjellene og rettssikkerhetsgarantier.²⁴ Denne gjennomgangen og det videre arbeidet med oppfølging av Stortingsmelding nr. 9 bør resultere i nye, konkrete tiltak som kan bidra til å bedre de fattiges situasjon i Norge. Norge er en stat med et høyt utviklingsnivå, og dette innebærer høye krav til myndighetenes innsats for å sikre de sosiale menneskerettighetene for de vanskeligst stilte.

8. Personer uten lovlig opphold

Situasjonen for personer uten lovlig opphold i Norge er blitt belyst gjennom en rekke artikler og reportasjer i november og desember 2007. Organisasjoner som Røde Kors og Kirkens Bymisjon har også engasjert seg i spørsmålet om hvorvidt denne gruppen får sine menneskerettigheter oppfylt i Norge. Tre persongrupper kan fremheves som eksempler på personer uten lovlig opphold som er spesielt sårbare for menneskerettighetskrenkelser: barn i familier med endelig avslag på asyl, utlendinger som oppholder seg på utlendingsinternatet Trandum, og ureturnerbare personer med endelig avslag på søknad om opphold.

Statens plikt til å sikre menneskerettighetene omfatter alle innenfor dens myndighetsområde – uavhengig av om personen har lovlig opphold eller ikke. Plikten omfatter også barn som oppholder seg i Norge. Dette følger av bl.a. EMK artikkel 1, SP artikkel 2 og BK artikkel 2.

Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven gis imidlertid kun til personer med lovlig opphold i Norge. Personer som oppholder seg på det statlige ventemottaket på Lier og på utlendingsinternatet på Trandum, får dekket kost og losji, men har ingen rett til stønader utover dette. Personer uten lovlig opphold har også kun rett til begrenset, akutt helsehjelp. Ifølge opplæringsloven har alle barn som oppholder seg i Norge i over 3 måneder, rett til skoleplass, men trolig blir mange barn holdt hjemme på grunn av foreldrenes frykt for å bli oppdaget. Enkelte jobber også svart og er sårbare for å bli utnyttet av arbeidsgiveren. Dette er forhold som bidrar til å gi personer uten lovlig opphold en vanskelig livssituasjon.

Norsk senter for menneskerettigheter har lenge vært bekymret for forholdene på utlendingsinternatet på Trandum.

²⁴ Artikkel i Aftenposten 15. august 2007

Sivilombudsmannen avga 15. februar 2007 en særskilt melding til Stortinget der han også uttrykte bekymring for de internertes rettssikkerhet. Norsk senter for menneskerettigheter orienterte FNs torturkomité (CAT) om denne problemstillingen i forbindelse med eksaminasjonen av Norges femte periodiske rapport til komiteen i november 2007. I en foreløpig kommentar til Norges rapport sier komiteen at selv om den er positiv til endringen i utlendingsloven 37d²⁵ og den bedringen av de internertes rettssikkerhet som denne bestemmelsen innebærer, så etterspør komiteen bl.a. bedre statistikk og etablering av en tilsynsordning for forholdene på internatet. Norsk senter for menneskerettigheter forventer at myndighetene lojalt følger opp komiteens kritikk og iverksetter de anbefalte tiltakene for å bedre de internertes rettssikkerhet.

Norske myndigheter bør videre gjøre et større arbeid for å kartlegge livsvilkårene til innvandrere uten lovlig opphold generelt. Organisasjonen Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) anslår at så mange som mellom 5000 og 10 000 mennesker lever i skjul i Norge. Statistisk sentralbyrå (SSB) og forskningsstiftelsen FAFO utvikler nå metoder for å kartlegge ulovlig opphold i Norge. Prosjektet gjennomføres på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og finansieres av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.²⁶ Denne kunnskapen vil forhåpentligvis gi myndighetene et bedre grunnlag for å håndtere den humanitære utfordringen som personer uten lovlig opphold i Norge representerer.

Norsk senter for menneskerettigheter ber norske myndigheter styrke innsatsen for å sikre realiseringen av menneskerettighetene til personer uten lovlig opphold i Norge.

9. Personer med psykiske lidelser

Helselovgivningen gir under enkelte omstendigheter offentlige myndigheter adgang til frihetsberøvelse. Dette innebærer blant annet at personer med psykiske lidelser kan bli underlagt tvunget psykisk helsevern. Bruk av tvang innenfor psykiatrien er omstridt, og temaet har vært gjenstand for debatt også i 2007. Personer med psykiske lidelser som kan utgjøre en risiko for egen eller andres sikkerhet, representerer en særlig utfordring innenfor psykiatrien. Slike personer må av og til hentes av politiet. Denne praksisen stiller store

25 I kraft 1. juli 2007

26 Se <http://www.udi.no>

krav til samarbeid mellom helsetjenesten og politiet. Bruk av politi ved innleggelse kan oppleves skremmende og ydmykende for pasienter og pårørende. Organisasjoner som Mental Helse og andre brukerorganisasjoner mener derfor at politiet ikke bør brukes til transport av psykisk syke mennesker i så stor grad som i dag.²⁷

Artikkel 5 i EMK og SP artikkel 9 omhandler frihetsberøvelse. Ofte er det opplagt om en foranstaltning er å regne som frihetsberøvelse eller ikke. Det er karakteren og intensiteten av foranstaltningen som er avgjørende, ikke den tidsmessige varigheten. Artikkel 5 beskytter individets fysiske frihet og skal sikre at en person ikke berøves friheten på en vilkårlig måte.

Frihetsberøvelse kan være nødvendig, men innesperring er i seg selv et alvorlig inngrep. Norsk senter for menneskerettigheter slutter seg derfor til Mental Helse og flere andre brukerorganisasjoners ønske om at det etableres menneskerettighetsundervisning rettet mot helsepersonell.²⁸ Ifølge disse organisasjonene har tjenestefeltet i liten grad diskutert konkrete standarder og handlingsmåter i psykisk helsevern opp mot kravene som følger av menneskerettighetene.

Norsk senter for menneskerettigheter ber norske myndigheter om å styrke kunnskapen og bevisstheten om menneskerettighetene i norsk psykiatri for å hindre at det skjer overgrep mot personer med psykiske lidelser.

10. Prostituerte

Regjeringen foreslo i 2007 kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester som et virkemiddel for å nå målet om å redusere etterspørselen og markedet for prostitusjon, og for å forhindre at kvinner og menn drives til prostitusjon og utsettes for menneskehandel.

Konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (KDK) pålegger staten å iverksette alle tjenlige tiltak for å stoppe handel med kvinner og utnyttelse av kvinner gjennom prostitusjon. KDK er gjort til en del av norsk rett gjennom likestillingsloven § 1b.

²⁷ Se Mental Helses sosialpolitiske program, http://www.mentalhelse.no/Vedtekter_og_program/filestore/sak7-07Ferdigsospol.doc og «Krav til Stortinget om menneskerettigheter og psykisk helsevern», <http://www.psykiskhelse.no/index.asp?id=27211>

²⁸ Se note 28

Norsk senter for menneskerettigheter oppfordret i sin høringsuttalelse til forslaget om kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester, til et særlig fokus på hvilke konsekvenser det foreslåtte forbudet kan få for svake grupper i samfunnet. Dersom det innføres en egen straffebestemmelse for kjøp av seksuelle tjenester, er Norsk senter for menneskerettigheter opptatt av at man i anvendelsen av en slik straffebestemmelse må veie grunnleggende verdier som hensynet til verdighet og rett til beskyttelse, både i forhold til de prostituerte og i forhold til de som etterforskes og dømmes etter bestemmelsen. Lovforslaget reiser også spørsmål i forhold til EMK artikkel 6, 8 og 10 om rettergang, privatliv og ytringsfrihet. (Se del II punkt 3.2.)

Menneskehandel er straffbart etter straffeloven § 224. Ofre for menneskehandel har imidlertid ikke automatisk rett til offentlig oppnevnt bistandsadvokat. Norsk senter for menneskerettigheter ber om at den videre oppfølgingen av Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeprosessloven m.v. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte) vil føre til en snarlig utvidelse av bistandsadvokatordningen til også å omfatte ofre for menneskehandel (se del II punkt 5.2).

Norsk senter for menneskerettigheter ber myndighetene utrede nærmere hvilke forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter overfor prostituerte som kommer i en vanskelig situasjon. Bortfall av inntekt fra prostitusjon på grunn av kriminalisering av sexkjøp eller ved opphør av menneskehandelssituasjon, vil bl.a. kunne reise spørsmål om utenlandske prostituertes rettigheter i forhold til økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven, retten til øvrige sosial- og helsetjenester og spørsmål om retten til økonomiske ytelser knyttet til ulike oppholdsgrunnlag etter utlendingsloven. Tidligere prostituerte og ofre for menneskehandel tilhører en særlig sårbar gruppe, og det er derfor viktig at disse tilbys individuelt tilpassede og helhetlige hjelpetiltak.

Norsk senter for menneskerettigheter ber om at myndighetene i større grad vurderer og vektlegger menneskerettighetene i det videre arbeidet med å bekjempe prostitusjon i Norge.

11. Tiggere

I perioden etter at «betlerparagrafen» ble opphevet 1. januar 2006, har mange rumenere kommet til Norge for å livnære seg ved å tigge. I tillegg til å ha satt preg på bybildet i de større norske byene, har de rumenske tiggernes tilstedeværelse vært gjenstand for hyppige diskusjoner i mediene.

Kirkens Bymisjon utførte i perioden juni 2006 – februar 2007 en undersøkelse som munnet ut i rapporten «Folk fra Romania som tigger i Oslo».²⁹ Bakgrunnen for undersøkelsen var et ønske om å få svar på hvorfor disse personene kommer til Norge for å tigge, hvordan tilværelsen deres er her, og hva de synes om sin egen tilværelse og ulike handlingsalternativer.

Rumenerne blir ifølge rapporten fraktet i busser fra Romania til Norge, og de er i landet på turistvisum i inntil 90 dager. Mange av dem er fra samme landsby eller samme slekt, de er ofte arbeidsledige, mangler formell utdanning og bor i dårlige boliger. Flere av dem tar opp lån med høy rente for å finansiere reisen. Hva gjelder overnatting og boforhold i Norge, er det ifølge undersøkelsen svært mange som sover utendørs eller i rom sammen med opptil 14 andre. Gruppen er i en vanskelig situasjon: I tillegg til at en del av dem ikke har råd til en akseptabel levestandard her i Norge, oppgir de at de heller ikke har råd til å reise tilbake til Romania.

Mange av oppslagene i mediene har vært negativt vinklet. I kommunevalgkampen 2007 tok flere politikere til orde for å få utenlandske tiggere ut av Oslo. Høyres Erling Lae uttalte blant annet at «det kan ikke være slik at Norge skal bli et fristed for internasjonal tiggings».³⁰ Særlig har den «teatraliske» og pågående uttrykksformen som en del av tiggerne bruker, vakt oppsikt.³¹ Det tilløpet til konkurranse som har vært mellom etnisk norske tiggere og de rumenske tiggerne, har også gitt grobunn for konflikter.³² I tillegg til at de rumenske tiggernes tilstedeværelse vekker debatt, reiser deres situasjon også viktige menneskerettslige spørsmål.

29 Rapporten er tilgjengelig på <http://www.kirkensbymisjonoslo.no/upload/Oslo/Hovedkontoret/Folk%20fra%20Romania%20som%20tigger%20Oslo.pdf>

30 Dagsavisen, 4. september 2007, <http://dagsavisen.no/innenriks/article313560.ece>

31 Dagsavisen, 16. januar 2007, s. 6

32 Aftenposten A-magasinet, 29. juni 2007

Det å be om penger eller å tigge er en ytring som omfattes av ytringsfrihetsvernet i EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Alt som gir uttrykk for et meningsinnhold, er konvensjonsvernede ytringer. Begrensninger i lov og praksis av adgangen til å be om penger eller å tigge må oppfylle de vilkår som stilles til inngrep i rettighetene i EMK artikkel 10 nr. 2 og SP artikkel 19 nr. 3. Med dette som utgangspunkt må en stille spørsmålet om hvorvidt restriksjoner med hensyn til formidlingsmetode og -sted trår konvensjonsbestemmelsene for nær. I den politiske debatten som har gått om de rumenske tiggerne i Oslo, har bevissheten om ytringsfrihetsvernet tilsynelatende vært liten.

Det følger av ØSK artikkel 12 bokstav d) at enhver har rett til helsehjelp ved sykdom. I dette ligger blant annet at helse-tjenester må være tilgjengelige for alle uten diskriminering. Særlig må staten sørge for at blant annet minoriteter og innvandrere ikke utsettes for diskriminering. Til tross for at statens plikt til å sikre retten til helsehjelp i utgangspunktet gjelder enhver innenfor statens jurisdiksjon, vil omfanget av statens plikt avhenge blant annet av varigheten av oppholdet i Norge og oppholdets rettslige grunnlag. Likevel er det ingen tvil om at staten har plikt til å sikre et minimumsnivå av rettigheter også når det gjelder personer som bare har midlertidig opphold her i landet. Ifølge lov- og forskriftsverket som regulerer rett til helsehjelp, har de rumenerne som er her som turister, rett til øyeblikkelig helsehjelp i den kommunen de oppholder seg i, men de har ikke rettigheter utover dette. En kan spørre seg om gjeldende norsk rett går langt nok i å sikre retten til helsehjelp etter ØSK artikkel 12 for rumenske tiggere. Det er også usikkert om de rettighetene som lov- og forskriftsverket innrømmer gruppen, i praksis blir gjort kjent for de rumenske tiggerne.

Tiggere har krav på vern mot diskriminering. Norges forpliktelser etter FNs rasediskrimineringskonvensjon artikkel 5 bokstav f) pålegger staten å sikre mot diskriminering fra private tredjepersoner som tilbyr tjenester for allmennheten. Straffeloven § 349a rammer den som i ervervsmessig virksomhet nekter noen varer eller tjenester på grunnlag av etnisitet. Rumenske tiggere har ifølge Kirkens Bymisjons rapport for eksempel opplevd å bli utestengt fra en restaurant hvor de har pleid å spise i Oslo.

I 2007 har den politiske debatten og medieoppslagene om tiggerproblematikken hovedsakelig dreid seg om hvilke tiltak som er egnet til å få sigøynene til å reise hjem igjen.

Justisminister Knut Storberget uttalte bl.a. i Aftenposten 18. desember 2007 at norske EØS-millioner bør brukes for å motivere bulgarske og romanske sigøynere til frivillig hjemreise. Justisministeren ønsker at Romania og Bulgaria skal søke om penger fra EU til å sikre folk tak over hodet når de frivillig velger å reise hjem.

Medienes formidling av tiggernes situasjon og enkeltutspill i den politiske debatten har etter Norsk senter for menneskerettigheters vurdering bidratt til å gjøre gruppen mer utsatt for trakassering og negative holdninger. Norsk senter for menneskerettigheter understreker at statens sikringsansvar for menneskerettighetene gjelder enhver innenfor landets jurisdiksjon. Offentlige myndighetspersoner må være bevisste sitt ansvar for å ivareta også denne gruppens grunnleggende menneskerettigheter.

12. FNs urfolkserklæring og samerettsutvalgets innstilling

FNs erklæring om urfolks rettigheter ble vedtatt av FNs generalforsamling 13. september 2007 med 143 stemmer for og fire stemmer imot. Norge stemte for erklæringen og har i tillegg vært en aktiv pådriver for å få erklæringen vedtatt.

Urfolkserklæringen har i alt 46 bestemmelser, som omfatter et bredt spekter av temaer. Den inkluderer blant annet landrettigheter, selvbestemmelsesrett, konsultasjonsrettigheter, beskyttelse av tradisjonell kunnskap, religionsfrihet, arbeidsrettigheter, rett til tilpasset helsetilbud, språkrettigheter, utdanningsrettigheter og medierettigheter.

Erklæringen er ikke juridisk bindende på samme måte som en konvensjon, men den er likevel viktig. Spørsmålet om hvorvidt urfolk kan regnes som «folk», har vært gjenstand for mye debatt i FN. Urfolkserklæringen fastslår at urfolk er folk på lik linje med alle andre folk, med lik rett til selvbestemmelse. Selvbestemmelsesretten er fastslått i FN-paktens artikkel 1.2 og artikkel 55. I tillegg utdypes rettigheten i felles artikkel 1 i SP og ØSK. Hva denne rettigheten i praksis betyr for urfolk, inkludert samene, er ennå ikke avklart. Debatten om substansen i den samiske selvbestemmelsesretten vil også fortsette, blant annet med bidrag fra Norsk senter for menneskerettigheter.

Samerettsutvalget la 3. desember 2007 frem sin innstilling om «Den nye sameretten». Utvalget har brukt over seks år

på arbeidet. Innstillingen legger opp til en kartleggingsprosess av bruks- og eierrettigheter fra og med Troms og sør-øst, basert på mange av de samme prinsippene som i finnmarksloven. Modellen for den foreslåtte Hålogalandallmenningen, som omfatter Nordland og Troms, ligner også mye på Finnmarkseiendommen som ble etablert av finnmarksloven. Forslaget om en ny saksbehandlings- og konsultasjonslov er noe nytt. Et samlet samerettsutvalg står bak dette lovforslaget, som blant annet legger opp til økt samisk deltakelse i beslutningsprosesser på alle nivå. Forslaget lovfester i stor grad konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og regjeringen fra 2005. Erfaringene fra disse konsultasjonene har vært delte fra Sametingets side. Sametinget rapporterer blant annet at embetsverk og politisk ledelse i departementene ikke har handlingsrom til reelle konsultasjoner hvor ulike løsninger vurderes.³³ Konsultasjonsretten er blant annet nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkning og stammefolk artikkel 6, artikkel 7 og artikkel 15. Det samme følger av SP artikkel 27. Alle lovforslagene fra samerettsutvalget gjelder med de begrensningene som følger av ILO-konvensjon nr. 169. Det betyr i praksis at ILO-konvensjonen er gitt forrang i lovene på samme måte som i straffeprosessloven § 4.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler at norske myndigheter følger opp samerettsutvalgets innstilling i tråd med det som følger av de internasjonale menneskerettighetene.

13. Næringslivets samfunnsansvar

I Norge har spørsmålet om selskapers medvirkning til menneskerettsbrudd blant annet vært oppe i forbindelse med bestemmelsen om foretaksstraff etter straffeloven. Spørsmålet om Aker Kværners mulige medvirkningsansvar for brudd på menneskerettighetene på Guantánamo-basen på Cuba lå i 2007 til behandling hos Riksadvokaten etter at Statsadvokaten valgte å henlegge saken. Selskaper er også blitt utelukket fra Statens pensjonsfond – Utland, etter anbefaling fra fondets etiske råd, på grunn av medvirkning til alvorlige miljøskader og krenkelser av menneskerettighetene. (Se del V punktene 1.2 og 1.3 .)

Selskapers medvirkningsansvar til menneskerettighetsbrudd er en del av det problemkomplekset som gjerne omtales som

33 Protokoll fra konsultasjonsmøte mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Sametinget, 4. juni 2007 Se http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/Sami_konsultasjoner_protokoll_040607.pdf

næringslivets samfunnsansvar. Dette er en betegnelse uten nærmere definert juridisk innhold. Internasjonale organisasjoner, herunder FN, OECD og ILO, har utarbeidet retningslinjer for hvordan ikke-statlige selskaper bør opptre for å ivareta menneskerettighetene og respektere viktige samfunns-hensyn, men disse retningslinjene er ikke rettslige plikter. En rekke selskaper har utviklet egne etiske prinsipper, alene eller i form av kollektive standardavtaler. Det er imidlertid ofte tvilsomt i hvilken grad denne typen retningslinjer er rettslig forpliktende. Mangelen på et rettslig forpliktende rammeverk innebærer at det er mye usikkerhet knyttet til rettslig ansvar for selskapers medvirkning til menneskerettsbrudd.

Regjeringen har på bakgrunn av dette besluttet at det skal utarbeides en stortingsmelding om bedrifters samfunnsansvar. Meldingen skal etter planen legges frem for Stortinget i løpet av 2008. Målet med meldingen er å signalisere økt myndighetsengasjement og en klarere utformet politikk på området, samt signalisere regjeringens forventinger til hvordan norske selskaper bør opptre ute. Utviklingsminister Erik Solheim trakk på regjeringens konferanse om næringsliv og samfunnsansvar i Oslo 28. mars 2007 særlig frem hensyn til miljø, korrupsjon, arbeidernes rettigheter og stimulans av lokalt næringsliv som fire hovedkrav til norske selskaper innenfor feltet samfunnsansvar.

Det er et siktemål i menneskerettighetsarbeidet å unngå doble standarder. Felles grunnleggende regler bør gjelde for alle mennesker i alle land. Den beskyttelsen norske myndigheter gir individer i Norge, bør norske myndigheter etterstrebe at også gis til individer i andre land. Det innebærer at menneskerettigheter må settes høyt på den norske utenrikspolitiske agendaen, og dermed også i internasjonal handel. Men det innebærer også at de standardene norske bedrifter arbeider etter her til lands, må overføres til deres internasjonale engasjementer.

Det er viktig å transformere de internasjonale forpliktelsene til et nasjonalt plan. Norge lå lenge etter i dette arbeidet, men har særlig gjennom menneskerettsloven gjort en innsats som viser at vi nå er i tet. De erfaringene Norge har på dette feltet, er viktige å få formidlet til andre land. Samtidig må Norge fortsette arbeidet med inkorporering av de internasjonale bestemmelsene, for eksempel på områdene korrupsjon, innsyn, varsling og arbeidstakeres rettigheter.

Rettingheter og plikter er formelle skranker som myndighetene og næringslivet må forholde seg til. Etske standarder vil kunne være langt mer fleksible og ofte ha større betydning i praksis enn de rettslige standardene. Etske standarder vil også kunne åpne for rettslig regulering på sikt. Samtidig vil de etske standardene i mindre grad enn rettslige måtte ta hensyn til formaljuridiske forhold, som rettslig interesse og ansvarsforhold. Utvikling av etske standarder er dermed også viktig for næringslivets samfunnsansvar, men samtidig må det tas tilstrekkelig hensyn til at disse normene kommer i tillegg til – og ikke i stedet for – de rettslige normene.

Norsk næringsliv er i høy grad internasjonalt. Samtidig har Norge vært ledende på felt som arbeidstakeres rettigheter, HMS, miljøregulering og innsynsrett, felt som også dekkes av næringslivets samfunnsansvar. Norge er i posisjon til å kunne styrke arbeidet for næringslivets samfunnsansvar og vil samtidig selv ha stor nytte av at de internasjonale standardene trekkes opp mot det norske nivået. Likevel synes det som om innsatsen er unødig spredt, og at myndighetene nøler.

Norsk senter for menneskerettigheter ber myndighetene styrke og samordne bedre den norske innsatsen på dette feltet. Senteret har store forventinger til stortingsmeldingen og vil understreke viktigheten av det igangsatte arbeidet. Norsk senter for menneskerettigheter oppfordrer til vektlegging av nasjonale retningslinjer, håndheving av allerede etablerte retningslinjer (OECD, FN, ILO) og styrking av arbeidet med å påvirke utviklingen av rettslig bindende retningslinjer internasjonalt.

14. Stortingsmelding om menneskerettigheter i Norge

I Norge har det vært fremlagt to stortingsmeldinger om norsk menneskerettighetspolitikk: én i 1977 og én i 1999.³⁴ Begge stortingsmeldingene bidro til debatt om og fokus på menneskerettighetenes stilling i Norge. Den siste fikk også internasjonal betydning, da Norge som et av de første landene fulgte opp slutterklæringen fra FNs menneskerettighetskonferanse i Wien i 1993.

Stortingsmeldingen fra 1999 bar preg av interdepartementalt samarbeid ledet av Utenriksdepartementet. Den favnet vidt og hadde en lang rekke handlingsrettede tiltak. De første

³⁴ St.meld. nr. 93 (1976–1977) og St.meld. nr. 21 (1999–2000)

årene ble stortingsmeldingen fulgt opp av regjeringens årsrapporter, men disse ble etter hvert avvirket.

Mye har skjedd på menneskerettighetsområdet siden 1999, også i Norge, og det er et klart behov for en ny stortingsmelding på dette feltet. Samtidig har andre land fulgt opp Norges pionerarbeid. Eksempelvis har Sverige nå gående sin andre handlingsplan på menneskerettighetsfeltet. Erfaringer både fra andre land og fra meldingen fra 1999 vil være verdifulle i arbeidet med en ny stortingsmelding. Det er fortsatt flere punkter i stortingsmeldingen fra 1999 som ikke er fulgt opp slik som forutsatt i meldingen.

Stortingsmeldingen fra 1999 rettet seg i hovedsak inn mot abstrakte temaer og tok ikke sikte på å undersøke den reelle gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. Slik det fremgår av de ovenstående kapitlene, er det nettopp i forhold til realiseringen av menneskerettighetene for eksempelvis svake grupper i Norge, at det finnes store utfordringer.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler at det utarbeides en stortingsmelding om menneskerettigheter i Norge, med særlig fokus på realisering av rettigheter.

II 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 (SP) 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 kvinnediskrimineringskonvensjon (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 forpliktes 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. 3, 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 Endringer i bioteknologiloven – åpning for forskning på overtallige befruktede egg

15. juni 2007 ble det vedtatt endringer i bioteknologiloven³⁵, som trådte i kraft 1. januar 2008. Lovendringene åpner for forskning på overtallige befruktede egg på bestemte vilkår og for å regulere begrenset bruk av genetisk undersøkelse av befruktede egg før innsetting i kvinnens livmor (såkalt «preimplantasjonsdiagnostikk»). Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 26 (2006–2007) Om lov om endringer i bioteknologiloven (preimplantasjonsdiagnostikk og forskning på overtallige befruktede egg).³⁶

Ifølge pressemelding av 26. januar 2007³⁷ gjør lovendringene det mulig for norske forskere å bidra til å utvikle metoder og teknikker som tidligere måtte importeres fra utlandet. Regjeringen ønsket derfor å oppheve forbudet mot slik forskning og tillate forskning på overtallige befruktede egg innenfor etisk forsvarlige rammer. Det fremheves videre i pressemeldingen at endringene blant annet vil bidra til å skaffe kunnskap som i fremtiden kan brukes til å behandle alvorlige sykdommer som man tidligere ikke hadde behandlingsmuligheter for.

35 Lov om humanmedisinsk bruk av bioteknologi m.m. av 5. desember 2003 nr. 100

36 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pa-ges/1929395/PDFS/OTP200620070026000DDDPDFS.pdf>

37 AIDs pressemelding nr. 5/2007. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/Pressesenter/pressemeldinger/2007/Endringer-i-bioteknologiloven.html?id=446000>

Under punkt 3.3.7 og 3.4.3 i proposisjonen fremhever departementet at lovendringene antas å være i samsvar med reglene i Europarådets konvensjon om menneskerettigheter og biomedisin. Det blir blant annet vist til konvensjonens artikkel 18.1, som forutsetter at de land som tillater forskning på befruktede egg, sørger for en tilfredsstillende beskyttelse av materialet. Etter departementets oppfatning ivaretas dette gjennom klare og forholdsvis snevre grenser for hvilke områder forskningen tillates på, samtidig som det også settes grenser for hvor lenge materialet kan forskes på før det skal destrueres.

Under proposisjonens punkt 3.4.3 vurderes lovendringenes forhold til EMK artikkel 2 om retten til liv. Departementet fremhever her at endringene kun gjelder forskning på befruktede egg som er blitt overtallige etter IVF-behandling (dvs. prøverørsbefruktning), og som under enhver omstendighet ville ha blitt destruert. Når det ikke tillates å befrukte egg for forskningsformål, vil det å tillate forskning på overtallige befruktede egg etter departementets mening heller ikke bidra til at det destrueres flere befruktede egg enn det som er nødvendig for å sikre en forsvarlig IVF-behandling. Departementet kan således ikke se at lovendringene i bioteknologiloven kommer i konflikt med individets rett til liv etter artikkel 2.

Retten til privatliv etter artikkel 8 er også relevant i forbindelse med behandling av helseopplysninger ved donasjon av overtallige befruktede egg. Departementet anser imidlertid også prinsippene i denne artikkelen for å være ivaretatt, da bestemmelsene om vern av helse- og personopplysninger i det øvrige regelverket også vil gjelde ved donasjon av overtallige befruktede egg til forskning.

1.2 Forslag om et eget kapittel i ny straffelov om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger

I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 m.v. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)³⁸ foreslår Justisdepartementet blant annet et eget kapittel i ny

³⁸ Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2023985/PDFS/OTP200720080008000DDDDPDFS.pdf>

straffelov³⁹ om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Definisjonen av terrorhandlinger foreslås endret slik at bestemmelsene bare rammer den som begår et drap eller en annen svært alvorlig handling i den hensikt å skape frykt og kaos eller å påvirke myndighetsutøvelse. Det foreslås videre at terrorhandlinger skal kunne straffes med fengsel i inntil 30 år, og at slike handlinger ikke kan foreldes. Det foreslås dessuten egne bestemmelser om straff for den som rekrutterer, lærer opp eller offentlig oppfordrer noen til å begå en terrorhandling.

Formålet med forslaget er å gjenspeile at faren for terrorhandlinger har kommet i forgrunnen for de mer tradisjonelle truslene mot rikets indre og ytre sikkerhet i form av fare for krig og okkupasjon. De internasjonale forpliktelsene på dette området er dessuten så omfattende og komplekse at det etter departementets vurdering er hensiktsmessig å gjennomføre dem i et eget kapittel. Departementet fremhever under proposisjonens punkt 8.1 at forslaget bare innebærer en beskjeden grad av nykriminalisering og i hovedsak gjelder handlinger som vil kunne rammes etter eksisterende straffebestemmelser, eventuelt som straffbar medvirkning eller forsøk på dette.

Departementet foretar under proposisjonens punkt 8.4.1 en bred gjennomgang av lovforslagets forhold til menneskerettighetene. Etter departementets syn ligger forslaget godt innenfor de rammene menneskerettskonvensjonene setter for utformingen av nasjonale lovtiltak mot terrorisme.

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) viste i sin høringsuttalelse av 2. juli 2007⁴⁰ til at departementet ikke i særlig grad begrunner forslaget om å heve strafferammen til 30 år, herunder hvilke dokumenterte positive virkninger dette vil ha. SMR stilte blant annet spørsmål ved om en heving av strafferammen vil ha noen individual- eller allmennpreventiv effekt, særlig på et område som disse lovbestemmelsene er satt til å regulere, og hvilke følger en heving av strafferammen vil få for straffutmålingen i andre saker. SMR påpekte videre at det vil være vanskelig å trekke et klart og pedagogisk skille mellom grove terrorhandlinger og andre terrorhandlinger med lavere strafferamme. SMR støttet i det vesentlige lovstrukturen som departementet har valgt.

39 Lov om straff av 20. mai 2005 nr. 28. Loven er ikke trådt i kraft.

40 Høringsuttalelsen er tilgjengelig på http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/forebygging_terrorisme.pdf

1.3 Forslag om lovbestemmelser i ny straffelov mot folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten

I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 m.v. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)⁴¹ foreslår Justisdepartementet blant annet straffebestemmelser i ny straffelov⁴² mot folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten. Bakgrunnen for forslagene er i første rekke opprettelsen av Den internasjonale straffedomstolen (ICC).

De nye bestemmelsene legger til rette for en effektiv strafforfølgning av folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og grove krigsforbrytelser i Norge. Bestemmelsene sikrer også at Norge kan bistå internasjonale straffedomstoler ved å overta strafforfølgning.

Det foreslås at folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og grove krigsforbrytelser skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år, og at slike handlinger aldri kan foreldes om de ikke allerede er foreldet når loven settes i kraft. Dersom saken er foreldet, skal lovbryteren likevel kunne utleveres til andre stater for å bli strafforfulgt der.

Det skal videre etter forslaget være en krigsforbrytelse å rekruttere eller bruke barn i væpnede styrker. Etter Roma-vedtektene og folkerettslig sedvane er aldersgrensen 15 år. I forslaget er aldersgrensen 18 år. Det foreslås også at avtale om og oppfordring til å begå folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser skal være straffbart, og det foreslås en egen bestemmelse om ansvar for overordnede som kunne ha forhindret overgrepene.

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) sluttet seg i sin høringsuttalelse 1. juni 2007⁴³ i det vesentlige til de aktuelle forslagene, som vi anså velegnet for å sikre at norske domstoler gis kompetanse som omfatter alle de forbrytelsene som er foreskrevet i Roma-vedtektene om ICC.

41 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2023985/PDFS/OTP200720080008000DDDDPDFS.pdf>

42 Lov om straff av 20. mai 2005 nr. 28. Loven er ikke trådt i kraft.

43 SMRs hørings svar er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/folkemord.pdf>

SMR påpekte imidlertid at den foreslåtte terminologien «forbrytelse mot menneskeheten» gir signal om at det er mennesket som art som er den beskyttede interessen, og foreslo derfor at dette burde endres til «forbrytelse mot menneskeligheten» eller eventuelt «forbrytelse mot humaniteten». Departementet fulgte imidlertid ikke dette opp i proposisjonen.

SMR var enig med departementet om at det er viktig å markere at barn under 18 år ikke skal brukes som soldater. SMR mente imidlertid at når det gjelder hva som skal anses som krigsforbrytelse, taler tungtveiende grunner for å velge samme løsning som følger av Roma-vedtektene, om at det er rekruttering og bruk av personer under 15 år i stridshandlinger som kategoriseres som krigsforbrytelse, jf. også tilleggsprotokoll I til Genève-konvensjonene artikkel 77 nr. 2 og tilleggsprotokoll II til Genève-konvensjonene artikkel 4 nr. 3 bokstav c, som også fastsetter en 15-års grense. SMR ga videre uttrykk for skepsis til forslaget i den grad det vil innebære universell jurisdiksjon for utskrivning eller verving av barn mellom 15 og 18 år. Departementet valgte i proposisjonen å gå inn for å gjøre det til en krigsforbrytelse å rekruttere barn under 18 år til væpnede styrker eller å bruke dem aktivt til å delta i fiendtlighetene.

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 torturforebyggelseskonvensjonen. I henhold til TK, EMK artikkel 3 og SP artikkel 7 og 10 nr. 1 har staten plikt til å sikre frihet fra tortur og andre former for grove integritetskrenkelser 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 24. september 2003. Protokollen trådte i kraft 22. juni 2006 og er så langt blitt ratifisert av 34 stater. Norge har enda 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 handlingene som forbyr etter disse internasjonale konvensjonene, 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 ut-sendelse for utlendinger som står i en nærliggende fare for å miste livet eller å 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 § 117a er et eget straffeforbud mot tortur.

2.1 SMRs kommentar til FNs torturkomité vedrørende Norges femte rapport under FNs torturkonvensjon

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) avga 15. februar 2007 en kommentar til FNs torturkomité, i forbindelse med komiteens gjennomgang av Norges femte periodiske rapport under FNs torturkonvensjon (TK) artikkel 19.

SMR fremhevet i kommentaren at norske myndigheter bør inkorporere TK i menneskerettsloven. Dette begrunnes blant annet med at torturforbudet er en grunnleggende menneskerettighet, at slik inkorporering vil ha stor symboleffekt, og at det vil ha betydning for implementeringen av konvensjonen. Videre tok SMR opp hvorvidt dagens § 117a i straffeloven er fullt ut i overensstemmelse med TK artikkel 1, spørsmålet om status for Norges ratifikasjon av tilleggsprotokollen til TK (OPCAT) og innholdet og rekkevidden av straffeloven §§ 147a og 147b om terrorisme. Norges oppfølging av Euro-parådets forespørsel vedrørende påstander om hemmelige fangetransporter over europeisk territorium og situasjonen for de internerte på Trandum utlendingsinternat, ble også nevnt.

SMR møtte komiteen i forkant av Norges eksaminasjon for å presentere sine kommentarer og innspill.

Komiteens kommentarer til Norges rapport er nærmere omtalt i del I Problemområder i Norge 2007.

2.2 FNs torturkomité kritikk av Norge i Dar-saken

Norge fikk 16. mai 2007 for første gang kritikk av FNs torturkomité (CAT) i en individuell klagesak.⁴⁴

Den tidligere pakistanske offiseren Dar og hans familie søkte i 2001 om politisk asyl og oppholdstillatelse i Norge. Søknaden var begrunnet i at han er ahmadiyya-muslim og derfor utsatt for forfølgelse i Pakistan. Dar fryktet hevnaksjoner fordi han hadde deltatt i militære operasjoner mot pakistanske terrorgrupper, og viste til at myndighetene ikke ville gi ham den nødvendige beskyttelsen nå da han var pensjonert. UDI avsto søknaden i 2003, og UNE fattet i 2004 vedtak om ikke å ta klagen til følge. Dar brakte deretter nemndas avgjørelse inn for CAT, og som følge av dette sendte komiteen en anmodning til norske myndigheter om at Dar ikke skulle bli uttransportert så lenge klagebehandlingen der pågikk. UNE avsto denne anmodningen om utsatt iverksettelse, og i september 2005 ble Dar og hans familie tvangsreturnert til Pakistan. I mars 2006 ble imidlertid Dar innvilget oppholdstillatelse i Norge for tre år.

CAT fastslår i sin avgjørelse at uttransporten av Dar til Pakistan fra september 2005 til mars 2006 var i strid med Norges forpliktelse om å samarbeide med komiteen med gode intensjoner under TK artikkel 22. Dessuten påpeker komiteen at Norge unnlot å rapportere til CAT om utsendelsen. Komiteen fremhever imidlertid at det ikke forelå krenkelse av TK artikkel 22 etter at Dar ble innvilget oppholdstillatelse i mars 2006.

Høyesterett har besluttet at domstolen skal prøve spørsmålet om hvorvidt uttransporteringen av Dar var rettsstridig, samt betydningen av CATs anmodning om utsatt iverksettelse. Saken er berammet til 1. og 2. april 2008.

⁴⁴ Communication no. 249/2004

2.3 Uttalelser fra Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen uttalte seg i 2004 om praksisen med å plassere flere innsatte på samme celle. På bakgrunn av blant annet en henvendelse fra Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund ble det bedt om en ny redegjørelse fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) for utviklingen i bruken av dublering de seneste årene. KSF ble også bedt om å redegjøre for sitt syn på bruken av dublering i tiden fremover. 17. juli 2007 kom ombudsmannen med en ny uttalelse vedrørende praksisen.⁴⁵

Sivilombudsmannen uttalte at nedbyggingen av den eksisterende soningskøen er viktig, men at dette ikke må skje på bekostning av kvaliteten i straffegjennomføringen. Under henvisning blant annet til De europeiske fængselsreglene og uttalelser fra Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) understreket ombudsmannen på nytt at dublering ikke er holdbart som et permanent tiltak. Kriminalomsorgen ble oppfordret til å begynne å utarbeide mer konkrete planer for en avvikling av dubleringsordningen, med tanke på en gradvis nedtrapping av dublering i takt med at soningskøen reduseres. Ombudsmannen satte spørsmålsteget ved det å utvide bruken av dublering i den foreliggende situasjonen, og presiserte at det ikke var aktuelt for ham å gi noen tilslutning til dette.

3. FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID

I henhold til SP artikkel 8 og EMK artikkel 4 er det en ufrikelig 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), 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.

⁴⁵ Sak 2006/105. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

Stortinget samtykket 13. desember 2007 til ratifikasjon av Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel.⁴⁶ Formålet med konvensjonen er å forebygge og bekjempe nasjonal og internasjonal menneskehandel, å beskytte og hjelpe ofre for menneskehandel, å sikre effektiv strafforfølgning av bakmennene og å fremme internasjonalt samarbeid for å oppnå de nevnte målene. For å sikre en effektiv gjennomføring av konvensjonens bestemmelser gir konvensjonen også anvisning på opprettelsen av en egen overvåkingsmekanisme.

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 skadelig utnyttning). BK har også en tilleggsprotokoll om salg av barn, barnepornografi og barneprostitusjon.

KDK pålegger i artikkel 6 staten å iverksette alle tjenlige 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 er inkorporert i norsk rett gjennom likestillingsloven § 1b.

Straffeloven § 224 nedfeller individuelt straffeansvar for den som er ansvarlig for eller medvirker til menneskehandel.

Grunnloven har ingen regulering av vernet mot slaveri eller tvangsarbeid.

3.1 Rapport om nigerianske kvinner i prostitusjon i Norge

25. januar 2007 overleverte forskningsstiftelsen Fafo rapporten «Facing Return – Perceptions of Repatriation among Nigerian Women in Prostitution in Norway» til justisminister

⁴⁶ Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Word/197.doc>

Knut Storberget.⁴⁷ Justisdepartementet var oppdragsgiver og hadde bevilget midler til prosjektet. Rapporten omhandler nigerianske kvinner i prostitusjon i Norge, og prosjektet kartlegger problemene rundt hjemsendelse, viser hvilke bekymringer og behov kvinnene har, samt hva som finnes av assistanse og hjelpetiltak i Nigeria. Utgangspunktet for rapporten var spesielt rettighetene og behovene til kvinner som er ofre for menneskehandel.

3.2 Høring om kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester

Justisdepartementet sendte 4. juli 2007 ut på høring forslag til ny § 202a i straffeloven⁴⁸, som rammer kjøp av seksuelle tjenester.⁴⁹ Høringsnotatet inneholder også forslag om å gi politiet adgang til kontroll av kommunikasjonsanlegg etter straffeprosessloven⁵⁰ § 216b i saker om overtredelse av straffeloven § 201 a (såkalt «grooming»).

Det fremgår av høringsnotatet at regjeringen ønsker å kriminalisere kjøp av seksuelle tjenester som ledd i å bekjempe prostitusjon og menneskehandel. Det er regjeringens mål at straffebudet vil bidra til å endre holdninger, redusere etterspørselen og dermed markedet for prostitusjon, og være med på å forhindre at kvinner og menn drives til prostitusjon eller utsettes for menneskehandel.

Etter forslaget skal kjøp av seksuelle tjenester kunne straffes med bøter eller fengsel i inntil seks måneder – eller begge deler. Straffebudet rammer kjøp av sex generelt og skiller ikke mellom ulike grupper av personer som selger sex. Omstendighetene rundt kjøpet, som at personen er offer for menneskehandel, kan likevel ha betydning for straffeutmålingen. Kriminalisering gjelder videre bare den som kjøper sex, og skal ikke ramme den som selger. Den foreslåtte strafferammen gir også politiet adgang til å benytte tvangsmidler, som pågripelse og fengsling, skjult fjernsynsovervåkning på offentlig sted og avlytting av samtale under visse vilkår.

47 Rapporten er tilgjengelig på <http://www.fao.no/pub/rapp/20001/20001.pdf>

48 Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10

49 Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Hoeringer/Forslag_kriminalisering_av_sexkjop.pdf

50 Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25

Departementet fremhever at det foreligger flere internasjonale instrumenter som pålegger statene å treffe tiltak som kan forhindre at barn blir utnyttet i prostitusjon, men utover dette nevnes ikke forslaget forhold til menneskerettighetene.

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) fremhevet i sitt høringsvar av 9. oktober 2007 at de støtter regjeringens mål om å redusere etterspørselen og markedet for prostitusjon for å forhindre at kvinner og menn drives til prostitusjon eller utsettes for menneskehandel.⁵¹

SMR påpekte imidlertid at en straffebestemmelse som forbyr kjøp av seksuelle tjenester, kan reise spørsmål ved om bestemmelsen krenker individets rett til en privatsfære og retten til å etablere og utvikle relasjoner til andre mennesker, jf. EMK artikkel 8. SMR viste til at myndighetene etter EMK artikkel 8 nr. 2 på visse vilkår kan gjøre inngrep i disse rettighetene. Etter SMRs vurdering bør det i lovforarbeidene fremkomme at departementet har vurdert forholdet til artikkel 8, herunder hvilke argumenter som er aktuelle og hvilken vekt disse har hatt.

SMR pekte videre på at politiets adgang til å benytte seg av fjernsynsovervåking og avlytting av samtaler reiser spørsmål i forhold til EMK artikkel 8 da det kan føre til urettmessig overvåking av enkeltpersoner. Forslaget reiste etter SMRs mening også spørsmål i forhold til ytrings- og informasjonsfriheten, jf. EMK artikkel 10. SMR ba derfor departementet om å vurdere disse sidene av lovforslaget opp mot inngreps-hjemlene i EMK artikkel 8 nr. 2 og 10 nr. 2, og synliggjøre vurderingene i den kommende proposisjonen. Etter SMRs mening bør det også utredes nærmere hvilke forpliktelser Norge har etter ØSK overfor prostituerte som kommer i en vanskelig situasjon som følge av det nye forbudet.

Høringsfristen gikk ut 10. oktober 2007. Regjeringen tar sikte på å fremme et lovforslag for Stortinget før sommeren 2008.

51 SMRs høringsvar er tilgjengelig på http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/seksuelle_tjenester.pdf

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.

7. desember 2007 ble det i statsråd besluttet at Norge undertegner FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning. De viktigste bestemmelsene i konvensjonen er den ufriavelige retten til ikke å bli utsatt for tvungen forsvinning og definisjonen av tvungen forsvinning som: «all frihetsberøvelse som foretas på vegne av eller i forståelse med statens myndigheter, når de ansvarlige ikke vedkjenner seg frihetsberøvelsen eller fortier hvor den forsvunne befinner seg, og dermed frarøver vedkommende lovens beskyttelse.» En utstrakt eller systematisk praksis med tvungne forsvinninger er en forbrytelse mot menneskeheten. Konvensjonen inneholder også særlige regler til beskyttelse av barns rettigheter. Gjennomføring av konvensjonen krever endringer i norsk lov, og Stortingets samtykke må derfor bli innhentet før konvensjonen blir bindende for Norge ved senere ratifikasjon.

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 typen lovgivning mulighet for tvangsplassering på institusjon i behandlingsøyemed.

Videre gir utlendingsloven mulighet for å fengsle utlendinger som nekter å oppgi identitet eller mistenkes for å avgi 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 Endringer i psykisk helsevernloven – nytt kapittel om etablering og opphør av tvunget psykisk helsevern

1. januar 2007 trådte flere endringer i psykisk helsevernloven⁵² i kraft. Blant annet ble det foretatt endringer i lovens kapittel 3 om etablering og opphør av tvunget psykisk helsevern. Endringene er i hovedsak presiseringer, forenklinger, harmoniseringer og mindre endringer i forhold til tidligere lovverk.

Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 65 (2005–2006) Om lov om endringer i psykisk helsevernloven og pasientrettighetsloven m.v.⁵³ Departementet foretar under punkt 3.2.1.2 en gjennomgang av lovendringenes forhold til EMK artikkel 5 om forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse. Departementet fremhever blant annet at kravet om at ingen må berøves sin frihet unntatt i samsvar med en fremgangsmåte foreskrevet ved lov, er oppfylt i lovens kapittel 3.

I forbindelse med endringer i § 3-2 ble det innført en unntaksbestemmelse der tvunget observasjon av en person som vurderes tvangsinnlagt, kan utvides med 10 dager i tilfeller der dette anses som strengt nødvendig. Departementet fremhever i proposisjonen at man i utgangspunktet var skeptisk til et slikt unntak, og at observasjonstiden av hensyn til EMK artikkel 5 bør være kortest mulig. Departementet valgte likevel å foreslå en slik utvidelse, noe som ble begrunnet i at de strenge kriteriene for unntak og kravet til samtykke fra kontrollkommisjonens leder vil være tilstrekkelig til å ivareta pasientens rettssikkerhet.

Øvrige endringer i psykisk helsevernloven omtales nedenfor under del II punkt 9.6 og del III punkt 2.1.

52 Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern av 2. juli 1999 nr. 62

53 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/065/PDFS/OTP200520060065000DDDDPDFS.pdf>

4.2 FNs arbeidsgruppe mot vilkårlig frihetsberøvelses besøk i Norge 23. april–2. mai 2007

På bakgrunn av en stående invitasjon fra norske myndigheter besøkte FNs arbeidsgruppe mot vilkårlig frihetsberøvelse Norge fra 23. april til 2. mai 2007. Arbeidsgruppen var i Oslo, Stavanger og Tromsø og besøkte blant annet fengsler, psykiatriske institusjoner og utlendingsinternatet på Trandum. I alt gjennomførte de 138 intervjuer med tilfeldig utvalgte personer som er blitt berøvet sin frihet. Arbeidsgruppen hadde også samtaler med norske myndigheter, offentlige institusjoner og ikke-statlige organisasjoner.

Arbeidsgruppen offentliggjorde 11. oktober 2007 en rapport der det blir gjort rede for inntrykk, positive aspekter og bekymringer fra arbeidsgruppens besøk.⁵⁴

Arbeidsgruppen berømmer norske myndigheters samarbeidsevne under deres besøk. Blant annet viser de til at de fikk tilgang til alle institusjonene som de anmodet om, og at de der fikk snakke med de personene de måtte ønske. Arbeidsgruppen fremhever at det ikke foreligger noen generelle alvorlige forhold som gir grunn til kritikk i forhold til vilkårlig frihetsberøvelse i Norge. De viser blant annet til at det norske straffeprosesssystemet fungerer effektivt, og at det møter internasjonale menneskerettslige standarder.

Arbeidsgruppen fremhever at varigheten av varetektsfengsling gjennomsnittlig er kort, og at også tidsfristen for å fremsette arrestanten for en dommer generelt blir overholdt. Også den varetektsfengslede rett til advokat blir respektert, og staten bærer alle utgiftene til dette. Det blir vist til at omtrent 2000 personer i Norge venter på å bli innkalt til soning, men arbeidsgruppen fremhever som positivt de tiltakene norske myndigheter har iverksatt for å redusere soningskøen. De anerkjenner videre at den kriminelle lavalderen i Norge er 15 år, og at frihetsberøvelse for personer mellom 15 og 18 år kun benyttes som en siste utvei.

Arbeidsgruppen fremhever videre som positivt at asylsøkere som venter på at saken deres skal bli behandlet, ikke blir direkte plassert i varetekt, men derimot bor i åpne mottakssentre hvor de kan nyte retten til fri bevegelighet. Arbeids-

⁵⁴ Rapporten er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/issues/detention/docs/A.HRC.74.Add.2AEV.pdf>

gruppen er imidlertid bekymret for fraværet av et rettslig rammeverk for Trandum utlendingsinternat.

Arbeidsgruppen påpeker at personer som har utviklet mentale helseproblemer under fengselsoppholdet, ikke burde plasseres i isolasjon. Arbeidsgruppen uttrykker videre bekymring for bruken av isolasjon i norske fengsler, og de viser spesielt til personer som sitter i fullstendig isolasjon på grunn av bevisforspillelsesfare under etterforskningen. Disse personene har ikke kontakt med andre enn sin advokat, og de har ikke tilgang til tv, radio eller aviser. Arbeidsgruppen anerkjenner at dette i visse tilfeller vil være nødvendig for etterforskningen, men fremhever at nødvendigheten av slike virkemidler må vurderes fra sak til sak.

Arbeidsgruppen peker videre på at det i Norge er omtrent 50 personer som faller inn under det såkalte infoflyt-systemet, som er et system for utveksling av informasjon mellom kriminalomsorgen og politi og påtalemyndigheten om alvorlige saker med særlig høy risiko. Dette er opplysninger som kriminalomsorgen trenger for å beslutte sikkerhetsmessige tiltak, og opplysninger politi og påtalemyndighet trenger for å bekjempe og forebygge kriminalitet. Kun noen få personer innenfor kriminalomsorgen og politidirektoratet har adgang til denne databasen, og arbeidsgruppen uttrykker i denne forbindelse bekymring for en slik begrensning i innsyn i opplysningene, og fremhever at dette svekker retten til å føre et effektivt forsvar og retten til å prøve lovligheten av frihetsberøvelsen. Arbeidsgruppen anbefaler norske myndigheter å overvåke utviklingen og bruken av databasen og å forbedre systemet dersom det skulle vise seg å være nødvendig.

Arbeidsgruppen ber også norske myndigheter om å vurdere å opprette et nytt system for overprøving av avgjørelser som blir truffet av kriminalomsorgen om restriksjoner eller helt eller delvis isolasjon av innsatte.

Arbeidsgrupperapporten vil bli presentert i FNs menneskerettighetsråd i 2008, og Norsk senter for menneskerettigheter planlegger et innlegg i den forbindelsen.

4.3 Avgjørelse fra tingretten – legeundersøkelse og etterfølgende frihetsberøvelse i strid med EMK artikkel 5 nr. 1 og artikkel 8

Oslo tingrett avsa 29. mai 2007 dom i en sak som gjaldt spørsmål om hvorvidt en legeundersøkelse og etterfølgende frihetsberøvelse var i strid med EMK artikkel 5 nr. 1 og artikkel 8.⁵⁵

En kvinne ba om hjelp i forbindelse med en fødselsdepressjon. Hun fikk tilbud om sengeplass ved Folloklinikken, men hun var ikke interessert i dette da hun fikk vite at innleggelse innebar tvangsmedisinering. Dagen etter tok klinikken kontakt med henne for å få henne til å komme til dem. Hun ønsket ikke dette, men gjorde til slutt som hun ble bedt om fordi hun oppfattet det slik at hun ellers ville bli hentet av politiet. På klinikken ble hun undersøkt av en lege som konkluderte med at hun måtte sendes til Blakstad sykehus for nærmere undersøkelser og vurdering. Politiet fraktet kvinnen til sykehuset, hvor hun tilbrakte natten, uten sin datter.

Etter å ha konkludert med at kvinnen hadde blitt undersøkt av lege uten at tilstrekkelig hjemmel forelå, vurderte retten om undersøkelsen var av en slik art at den var omfattet av EMK artikkel 5 nr. 1. Retten viste til at man i henhold til praksis fra EMD har lagt til grunn at også korte frihetsberøvelser rammes, og etter en konkret vurdering konkluderte retten med at undersøkelsen falt inn under vernet i EMK artikkel 5 nr. 1. Retten fant også at legeundersøkelsen var et brudd på EMK artikkel 5 nr. 1 fordi den var i strid med konverteringsforbudet i daværende psykisk helsevernlov § 2-3. Det hadde etter rettens mening ikke funnet sted en øyeblikkelig hjelp-situasjon, som gjør et unntak fra konverteringsforbudet.

Retten vurderte deretter hvorvidt legeundersøkelsen var i strid med EMK artikkel 8. Retten viste her til at de allerede hadde konstatert brudd på psykisk helsevernloven § 2-3 og § 3-5, og konkluderte deretter med at undersøkelsen innebar en begrensning i kvinnens personlige frihet. Også den etterfølgende frihetsberøvelsen var etter rettens syn brudd på EMK artikkel 5 og 8 da det ikke hadde utviklet seg en øyeblikkelig hjelp-situasjon i løpet av undersøkelsen.

55 TOSLO-2006-143112

Retten tok avslutningsvis stilling til om kvinnens atskillelse fra datteren innebar et brudd på EMK artikkel 8. Retten viste til at det ikke forelå noen hjemmel for adskillelsen da dette var en konsekvens av den ulovlige undersøkelsen og den etterfølgende frihetsberøvelsen, og konkluderte således med at dette var i strid med bestemmelsen.

4.4 Høyesterettsavgjørelser

Høyesterettskjennelse om krav til rask saksbehandling og EMK artikkel 5 nr. 4

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 2. mars 2007 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmål om hvorvidt forvaringsdømte kan fremme begjæring om prøveløslatelse direkte for domstolene når påtalemyndigheten ikke påskynder saken, jf. straffeloven § 39f og EMK artikkel 5 nr. 4.⁵⁶

A fremmet sommeren 2006 en begjæring om prøveløslatelse etter straffeloven § 39f annet ledd. Da påtalemyndigheten i januar 2007 fremdeles ikke hadde fremmet saken, tok han ut stevning. Tingretten avviste saken med henvisning til at slike saker skal fremmes av påtalemyndigheten, og lagmannsretten forkastet deretter As kjæremål.

Høyesteretts kjæremålsutvalg slo først fast at saker om frihetsberøvelse skal fremmes raskt – «speedily» – for en domstol, jf. EMK artikkel 5 nr. 4, og fremhevet at EMD har stilt strenge krav til dette. Politiet hadde i dette tilfellet opplyst at saken neppe kunne fremmes før i juni 2007, noe som ville gi en behandlingstid på 11–12 måneder. Slik saken var opplyst for utvalget, var lite gjort i saken høsten 2006. En så lang periode uten at det var tatt skritt i saken, mente utvalget måtte antas å være i strid med EMK artikkel 5 nr. 4. Påtalemyndigheten måtte derfor, for å unngå ytterligere krenkelse av konvensjonen, sørge for at saken ble fremmet raskere enn dette.

Kjæremålsutvalget oppfattet ikke EMK artikkel 5 nr. 4 slik at den domfelte har rett til å gå direkte til domstolen med krav om prøveløslatelse, og fremhevet at vår ordning bygger på at slike krav fremmes av påtalemyndigheten og er avhengig av dennes medvirkning. Utvalget mente at denne ordningen har gode grunner for seg, og at den ikke i seg selv er i

56 HR-2007-430-U

strid med EMK. Heller ikke konvensjonsbrudd – som i denne saken – tilsa en slik adgang. Utvalget viste videre til at EMK artikkel 13 gir den krenkede rett til et effektivt rettsmiddel – «remedy». Det uttrykte i denne sammenhengen at statene har stor frihet ved fastsettelsen, og at en konstatering i premissene etter omstendighetene kan være tilstrekkelig. Utvalget påpekte at en direkte adgang til å gå til domstolene ikke er en hensiktsmessig ordning i saker som dette, og at det derfor ikke var aktuelt som rettsmiddel.

Kjæremålet ble således forkastet.

Høyesterettskjennelse om dokumentinnsyn og EMK artikkel 5 og 6

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 8. mars 2007 kjennelse i en sak som gjaldt kjæremål vedrørende siktedes rett til dokumentinnsyn etter straffeprosessloven § 242, jf. EMK artikkel 5 nr. 2 og artikkel 6 nr. 3.⁵⁷

I forbindelse med et rettsmøte om varetektsfengsling begjærte siktede og en medsiktet innsyn i fornærmedes anmeldelse. De fikk medhold i tingretten, men lagmannsretten kom til motsatt konklusjon. Siktede påkjærte lagmannsrettens kjennelse og anførte blant annet at lagmannsrettens kjennelse var beheftet med saksbehandlingsfeil.

Kjæremålsutvalget fremhevet at den som blir frihetsberøvet, har rett til bli underrettet om grunnen til pågripelsen og eventuell siktelse mot ham, jf. EMK artikkel 5. nr. 2, og at det er denne bestemmelsen som har særlig betydning ved varetektsfengsling. Om forholdet til den mer vidtgående bestemmelsen i EMK artikkel 6 nr. 3 a under varetektsfengsling, viste utvalget til Rt. 2003 s. 877, der det ble pekt på flere momenter for vurderingen av om nektelse av dokumentinnsyn strider mot siktedes prosessuelle rettigheter.

Kjæremålsutvalget fremhevet at det vanskelig kunne se at lagmannsrettens meget kortfattede bemerkning om forholdet til EMK ga tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om lagmannsretten hadde foretatt den avveiningen mot de prosessuelle rettighetene etter EMK som avgjørelsen fra 2003 ga anvisning på. Således fremgikk det ikke om lagmannsretten hadde foretatt en konkret vurdering av om siktelsen ga

57 HR-2007-471-U

tilstrekkelig informasjon, og under en viss tvil fant derfor utvalget at lagmannsrettens kjennelse måtte oppheves.

Høyesterettskjennelse om varetektsfengsling og EMK artikkel 5 nr. 3

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 10. mai 2007 kjennelse i en sak som gjaldt varetektsfengsling og lagmannsrettens manglende forholdsmessighetsvurdering etter straffeprosessloven § 170a og EMK artikkel 5 nr. 3.⁵⁸

Etter at en person hadde sittet 5 uker i varetekt, begjærte politiet fengslingen forlenget med ytterligere 8 uker. Saken var da regnet som ferdig etterforsket, og fortsatt fengsling ble begrunnet etter straffeprosessloven § 172.

Kjæremålsutvalget fremhevet at når hovedforhandling ikke er berammet, må spørsmålet om uforholdsmessig inngrep etter straffeprosessloven 170a jf. EMK artikkel 5 nr. 3, bedømmes ut fra når hovedforhandling tidligst kan finne sted, jf. blant annet Rt. 2006 s. 134 og Rt. 2003 s. 67. Utvalget mente at det i slike tilfeller ikke var tilstrekkelig å ta stilling til uforholdsmessigheten av 8 ukers varetektsfengsling. Lagmannsrettens kjennelse ble etter dette opphevet, da den var basert på feil lovforståelse.

4.5 Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)

Saken Saramati mot Frankrike, Norge og Tyskland ble avvist av EMD.⁵⁹

Saken gjaldt en kosovoalbansk mann som hadde klaget Norge, Frankrike og Tyskland inn for EMD på bakgrunn av at han var anholdt og underlagt frihetsberøvelse i Kosovo fra 13. juli 2001 til 26. januar 2002. Beordringen om anholdelsen var gitt av en norsk generalløytnant i Kosovo Force (KFOR).

Saken ble klaget inn for EMD, og 31. mai 2007 tok domstolen stilling til saken. Klageren anførte for domstolen at anholdelsen innebar en krenkelse av EMK artikkel 5, alene og sammenholdt med EMK artikkel 13. Han anførte videre at han

⁵⁸ HR-2007-843-U

⁵⁹ Appl. no. 78166/01

ikke hadde hatt adgang til en domstol i henhold til EMK artikkel 6 nr. 1, og at de innklagede statene ikke hadde oppfylt sine positive forpliktelser til å sikre konvensjonsrettighetene.

Domstolen påpekte innledningsvis at det sentrale spørsmålet klagen reiste, var hvorvidt domstolen under konvensjonen hadde kompetanse til å vurdere de aktuelle statenes bidrag til de sivile og sikkerhetsmessige organene som utøvde kontroll over Kosovo. Domstolen måtte derfor ta stilling til om klagen var forenlig «ratione personae» med konvensjonens bestemmelser. Etter en nærmere vurdering av saksforholdet, og særlig etter sammenligning med EMDs avgjørelse *Bosphorus Airways mot Irland*⁶⁰, konkluderte domstolen med at klagen måtte avvises som uforenlig «ratione personae» med konvensjonens bestemmelser. Domstolen fant således ikke grunn til å vurdere partens øvrige anførsler knyttet til hvorvidt klagen kunne tas til behandling.

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 forsvare og forsvarer 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.

60 Appl. no. 45036/98

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 kan ... straffes uden efter Dom». Dette innebærer at straffesaker må avgjøres på bakgrunn av en rettfærdig rettssak. Grunnloven har ingen tilsvarende bestemmelse for behandlingen av sivile saker.

5.1 Endringer i straffeprosessloven – utvidelse av påtalemyndighetens mulighet til å beskytte sensitiv informasjon

21. desember 2007 ble det vedtatt endringer i straffeprosessloven⁶¹ som utvider påtalemyndighetens mulighet til å beskytte sensitiv informasjon. Endringene trådte i kraft straks.

Straffeprosessloven § 242a er endret slik at det går uttrykkelig frem at det er adgang til å unnta fra innsyn og avskjære bevis om opplysninger som har dannet grunnlag for å ta i bruk ekstraordinære tvangsmidler (såkalte «inngangsopplysninger»). Videre bestemmes det at innsynssaker og bevisavskjæringssaker skal være selvstendige, uavhengig av den opprinnelige straffesaken. Mistenkte/siktede har ikke rett til innsyn i dokumenter opprettet i forbindelse med en innsyns- eller bevisavskjæringssak. Det er også foretatt endring i straffeprosessloven § 52 som fører til at mistenktes/siktedes krav på underretning om kjennelser om innsynsnekt og bevisavskjæring begrenses. Vedkommende skal ikke få underretning om kjennelser hvor retten avslår begjæring om innsynsnekt eller bevisavskjæring etter samme lov §§ 242a eller 292a, selv om forfølgningen ikke innstilles.

Bakgrunnen for forslaget er Ot.prp. nr. 76 (2006–2007) Om lov om endringer i straffeprosessloven (avgrensa dokumentinnsyn og provføring).⁶² Forholdet til menneskerettighetene blir behandlet under kapittel 5 i proposisjonen. Når det gjelder forslaget om å unnta inngangsopplysninger fra innsyn,

61 Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25

62 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1991270/PDFS/OTP200620070076000DDDPDFS.pdf>

fremhever departementet at dette klart ligger innenfor EMK artikkel 6 da det ikke er tale om opplysninger som påtalemyndighetene bruker i straffesaken. Departementet mener også at forslaget om å regne innsynssaker og bevisavskjæringssaker som egne saker, uavhengig av den opprinnelige straffesaken, og å avskjære innsynsretten og andre prosessuelle rettigheter i disse, ligger innenfor det rommet nasjonale myndigheter har til å handle etter artikkel 6. Dette begrunnes særlig i at det etter straffeprosessloven § 100a skal oppnevnes en advokat for å ta hånd om mistenkte/siktedes rettigheter i saken, noe som er et moment EMD har lagt stor vekt på i sin praksis.

Departementet antar videre at forslaget om ikke å underrette mistenkte/siktede om avslag på krav om innsyn eller bevisavskjæring, er i samsvar med EMK artikkel 6. Når påtalemyndighetene har krevd innsynsnekt etter § 242a eller bevisavskjæring etter § 292a, men fått avslag, blir ikke rettstilstanden til den mistenkte/siktede påvirket, og det kan derfor ikke sies at vedkommende er fratatt retten til en rettferdig rettergang.

5.2 Forslag om styrking av fornærmedes straffeprosessuelle stilling

I Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeprosessloven m.v. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte)⁶³ foreslår Justisdepartementet en rekke lov- og forskriftsendringer for å styrke fornærmedes og etterlattes rettigheter i straffeprosessen. Proposisjonen følger opp NOU 2006: 10 *Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter*.⁶⁴

Departementet mener fornærmede og etterlatte bør gis vesentlig styrkede prosessuelle rettigheter som reflekterer den betydningen saken har for dem. Stikkordsmessig går forslagene ut på utvidet rett til bistandsadvokat og styrket rett til informasjon, innsyn, tilstedeværelse og kontradiksjon. Departementet fremhever at forslagene ikke vil innebære en svekkelse av tiltaltes rettssikkerhetsgarantier. Etter departementets mening er det mulig å ivareta både fornærmedes og etterlattes behov for informasjon, innsyn og kontradiksjon, samtidig som siktede gis en rettferdig rettergang.

63 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2028064/PDFS/OTP200720080011000DDDDPDFS.pdf>

64 NOUen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20062006/010/PDFS/NOU200620060010000DDDDPDFS.pdf>

Departementet foretar en gjennomgang av lovforslagets forhold til Norges internasjonale forpliktelser under kapittel 4, herunder Europarådets ministerkomité's anbefaling til medlemsstatene om ofrenes stilling i straffesaker⁶⁵ og Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk. Det blir i det vesentlige vist til den grundige redegjørelsen Fornærmedeutvalget foretok i NOU 2006: 10, og departementet fremhever at det anser forslagene i proposisjonen å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser. Det blir i denne sammenhengen også vist til Norsk senter for menneskerettigheters (SMR) høringsuttalelse, der det ble uttrykt anerkjennelse til utvalgets behandling av Norges menneskerettslige forpliktelser i relasjon til både fornærmedes straffeprosessuelle stilling og siktedes straffeprosessuelle rettigheter.

5.3 Høring – retten til tolk

Rapporten «Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess»⁶⁶ ble offentliggjort i mars 2005 og sendt på høring 21. september 2007.

Rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet og inneholder forslag til tiltak for å styrke, forbedre og effektivisere regelverk og praksis for bruk av tolk ved behandling av straffesaker. Arbeidsgruppen har særlig sett på hvordan minoritetsspråkliges rettssikkerhet bedre kan sikres i møtet med det norske rettsapparatet.

Kapittel 5 i rapporten gjennomgår de viktigste tiltakene 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

65 Recommendation Rec (2006) 8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims

66 Rapporten er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/rap/2005/0005/ddd/pdfv/240757-rett_til_tolk.pdf

det er fastsatt etter praksis fra EMD, bare er den minoritets-språkliges 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.

Høringsfristen gikk ut 21. desember 2007.

5.4 NOU 2007: 7 Fritz Moen og norsk strafferettspleie

25. juni 2007 avga et granskningsutvalg ledet av professor Henry John Mæland utredningen NOU 2007: 7 *Fritz Moen og norsk strafferettspleie*⁶⁷ til Justisdepartementet. Utvalget har undersøkt hvorfor Fritz Moen ble uriktig domfelt, og vurdert behov for endringer for å forhindre uriktige domfellelser i fremtiden.

Utvalget påpeker blant annet at objektivitetsprinsippet ble brutt flere ganger fra politi- og påtalemyndighetens side, og det mener den viktigste lærdommen fra de to sakene er at:

- politiet og påtalemyndigheten må etterleve objektivitetsprinsippet,
- de sakkynndige må opptre objektivt og tilstrekkelig grundig, og
- kravet om at tvil skal komme den tiltalte til gode, må følges av både påtalemyndigheten og domstolen.

Ifølge Justisdepartementet vil utvalgets konklusjoner følges opp på flere måter.⁶⁸ Blant annet vil forslagene til regelendringer bli vurdert og eventuelt sendt på høring. Videre vil

67 NOUen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1989602/PDFS/NOU200720070007000DDDDPDFS.pdf>

68 JDs pressemelding nr. 58/2007. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressecenter/pressemeldinger/2007/Utvalg-har-gransket-straffesakene-mot-Mo.html?id=474135>

vurderingene av politiets og påtalemyndighetens arbeid bli tema på kurs, etatsmøter og i andre sammenhenger.

5.5 Høyesterettsavgjørelser

Høyesterettskjennelse om bevisførsel og EMK artikkel 6

Høyesterett avsa 9. januar 2007 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmålet om hvorvidt lagmannsretten hadde begått en saksbehandlingsfeil ved å tillate fremlagt et notat om fire henlagte anmeldelser mot tiltalte for forhold som hadde likhetstrekk med det tiltalen gjaldt.⁶⁹

Forsvareren anførte særlig at lagmannsretten ikke hadde gitt domfelte en rimelig og rettferdig rettergang, jf. EMK artikkel 6, i første rekke fordi han ikke fikk tilstrekkelig tid til å forberede sitt forsvar mot aktors fremleggelse av de nye opplysningene.

Høyesterett viste til at retten som utgangspunkt ikke kan avskjære bevis som er for hånden. Heller ikke straffeprosessloven § 301 annet ledd ville etter Høyesteretts mening gi grunnlag for avskjæring når bevisførselen ikke dreier seg om tiltaltes vandel i sin alminnelighet, men om tidligere atferd som rent konkret kunne ha betydning for bedømmelsen av foreliggende sak. Høyesterett fremhevet videre at en slik bevisførsel etter omstendighetene også vil være begrunnet i rettens ansvar for sakens fullstendige opplysning, jf. straffeprosessloven § 294. Høyesterett kunne heller ikke finne noe grunnlag for å anta at disse synspunktene voldte vansker i forhold til EMK artikkel 6.

Høyesterett fremhevet videre at det er grunn til å mane til en viss varsomhet ved bevisførsel som nevnt, selv om det rettslige utgangspunktet er klart nok. Det sentrale her er at tiltalte må gis en anledning til å forberede og gjennomføre sitt forsvar. Men siden forsvarer ikke hadde fremsatt begjæring om utsettelse, mente Høyesterett at lagmannsretten måtte kunne legge til grunn at hans forsvarer fant utsettelse av hensyn til forsvaret unødvendig. Anken ble etter dette forkastet.

69 HR-2007-44-A

Høyesterettsdom om fritaksregelen for voldtekt ved jevnbyrdighet i alder og utvikling og EMK artikkel 6 nr. 2

Høyesterett avsa 15. januar 2007 dom i en sak som gjaldt anvendelse av straffritaksregelen straffeloven § 196 fjerde ledd når partene er «omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling», og oppreisning når tiltalte i samme sak er frifunnet for voldtekt. I begge relasjoner var forholdet til uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 aktuelt.⁷⁰

Tiltalte var i tingretten dømt til fengsel i to år og ni måneder for voldtekt av en jente på 15 år og ti måneder. Han var videre pålagt å betale oppreisning til fornærmede med 110 000 kroner. Under ankebehandlingen svarte lagretten nei både på spørsmålet om hvorvidt han hadde gjort seg skyldig i voldtekt og på spørsmålet om forbrytelse mot straffeloven § 196. Fagdommerne satte kjennelsen til side, jf. straffeprosessloven § 376a.

Under den nye behandlingen med meddomsrett ble tiltalte frifunnet for voldtekt, noe som var i samsvar med det bestemmende mindretallets standpunkt, jf. straffeprosessloven § 35 første ledd. Retten kom enstemmig til at vilkårene for domfellelse etter straffeloven § 196 var til stede, og at partene var «omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling» slik at straffritaksregelen i fjerde ledd kunne anvendes. Ved den skjønsmessige vurderingen av om tiltalte skulle frifinnes, fremhevet fagdommerne og den meddommeren som hadde sluttet seg til dem, at tiltalte ikke burde frifinnes da samleiet var oppnådd ved voldtekt. Da denne avgjørelsen hører under straffespørsmålet, ble tiltalte dømt i samsvar med flertallets standpunkt til fengsel i 45 dager, jf. straffeprosessloven § 35 andre ledd.

Høyesterett viste blant annet til saken Ringvold mot Norge⁷¹ og til Rt. 2003 s. 1671 og fremhevet at det at flertallet i relasjon til straffeloven § 196 fjerde ledd reservasjonsløst hadde lagt til grunn at tiltalte var skyldig i voldtekt, noe det bestemmende mindretallet hadde frifunnet ham for, var en klar krenkelse av uskyldspresumsjonen. Det var likevel ikke nødvendig å oppheve lagmannsrettens dom, og ved en sammenligning med saksforholdet i Rt. 2005 s. 1651 ble tiltalte frifunnet.

⁷⁰ HR-2007-85-A

⁷¹ Appl. no. 56568/00

Også lagmannsretten hadde tilkjent fornærmede oppreisning med 110 000 kroner. Høyesterett kom til at flertallets begrunnelse for å tilkjenne oppreisning skapte slik tvil om riktigheten av frifinnelsen for straff at uskyldspresumsjonen var krenket. I den sammenhengen ble det blant annet fremhevet at når saken avgjøres av en meddomsrett hvor de samme dommerne både avgjør straffekravet og det borgerlige rettskravet, har retten en særlig oppfordring til å formulere seg slik at det ikke skapes tvil om at frifinnelsen for straff er riktig.

Denne saksbehandlingsfeilen ledet imidlertid ikke til opphevelse idet det var klart at resultatet ved en ny behandling ville bli opprettholdt, jf. Rt. 2003 s. 1671 avsnitt 43. Siden fornærmede var et barn, hadde ikke Høyesterett noe å bemerke til at oppreisningsbeløpet var satt til 110 000 kroner.

Høyesterettskjennelse om begrunnelse av tilsidesettelse av lagrettens kjennelse og EMK artikkel 6

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 14. februar 2007 kjennelse i en sak som gjaldt kjæremål over lagmannsrettens beslutning om å sette lagrettens kjennelse til side, jf. straffeprosessloven § 376a.⁷²

Domfelte hadde i tingretten blitt dømt til forvaring med en tidsramme på 16 år og en minstetid på 10 år. Under ankeforhandlingen i lagmannsretten svarte lagretten nei på skyldspørsmålet, men retten tilsidesatte denne kjennelsen da den fant det utvilsomt at tiltalte var skyldig, jf. straffeprosessloven § 376a. Lagmannsrettens beslutning ble av domfelte påkjært til Høyesteretts kjæremålsutvalg.

Kjæremålsutvalget fant det hensiktsmessig først å knytte noen bemerkninger til spørsmålet om hvorvidt EMK artikkel 6 krever at en avgjørelse av denne karakteren skal være begrunnet. Utvalget viste til at det følger av straffeprosessloven § 376a at avgjørelsen treffes ved beslutning, og at loven ikke inneholder noe krav om at en beslutning skal begrunnes. Utvalget viste videre til at det etter omstendighetene likevel vil kunne stilles krav om begrunnelse også for beslutninger, noe som i første rekke vil bero på beslutningens innhold. Men da det i denne saken var tale om en avgjørelse som gikk ut på at saken skulle undergis en fortsatt behandling i lagmannsretten, og at det således ikke var tale om en

72 HR-2007-314-U

avgjørelse som avslutter saken i vedkommende instans, kunne kjæremålsutvalget ikke se at en ubegrunnet beslutning i dette tilfellet innebar et brudd på kravet til en rettferdig rettergang i EMK artikkel 6.

Utvalget gikk så over til den delen av kjæremålet som gjaldt lagmannsrettens lovtolkning, men kom etter en helhetsvurdering frem til at kjæremålet måtte forkastes.

Høyesterettskjennelse om innsyn i dokumenter i straffesak og EMK artikkel 6

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 27. februar 2007 kjennelse om kjæremål over lagmannsrettens kjennelse i sak om å nekte innsyn i dokumenter i straffesak og om å avskjære vitneførsel, jf. straffeprosessloven § 264 sjette ledd jf. § 242a og 292a.⁷³

De domfelte hadde blitt dømt for ran av maleriene «Skrik» og «Madonna» fra Munch-museet i 2004. Forsvarerne begjærte rettens kjennelse for innsyn i det som måtte finnes av dokumenter om de faktiske omstendighetene da de to maleriene kom til rette i 2006, jf. straffeprosessloven § 242 tredje ledd. Ved Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse avsagt 30. januar 2007⁷⁴, fikk forsvarerne medhold i at dokumentene var å anse som en del av sakens dokumenter og var omfattet av forsvarernes innsynsrett. Påtalemyndighetene fremsatte deretter begjæring for tingretten om å nekte innsyn etter straffeprosessloven § 242a første ledd bokstav a.

De domfelte påkjærte lagmannsrettens kjennelse om at forsvarerne ble nektet innsyn i sakens dokumenter, samt at tjenestemenn i politi og påtalemyndigheter som hadde kjennskap til tilbakeføringen av bildene, ble fritatt fra vitneplikten. Det ble blant annet anført at dette var i strid med EMK artikkel 6 om retten til en rettferdig rettergang.

Høyesteretts kjæremålsutvalg bemerket at forholdet til EMK artikkel 6 ble nøye vurdert forut for lovendringen i 2003, da blant annet straffeprosessloven § 242a ble vedtatt. Hvorvidt siktedes rettigheter er krenket, ville etter utvalgets mening bero på en helhetsvurdering, der hensyn som taler for en begrensning av innsynsretten, må avveies mot siktedes praktiske

73 HR-2007-393-U

74 HR-2007-227-U

muligheter for å føre et effektivt forsvar, jf. Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) side 22. Med det innholdet de aktuelle dokumentene i denne saken hadde, kunne ikke utvalget se at de siktedes praktiske muligheter for å føre et slikt forsvar kunne bli nevneverdig berørt. Utvalget tilføyde at den ordningen som er etablert ved bestemmelsene i straffeprosessloven, gir siktede adgang til argumentasjon mot påtalemyndighetenes begjæring om begrenset innsyn ved særskilt oppnevnt advokat etter lovens § 100a, og også til å få overprøvd avgjørelsen om innsynsnektelse for høyere domstol. Kjæremålsutvalget kunne dermed ikke se at EMK artikkel 6 var krenket i dette tilfellet.

Kjæremålsutvalget fremhevet videre at pålegget etter straffeprosessloven § 292a om at tjenestemenn i politi og påtalemyndighet ikke skal forklare seg om omstendighetene rundt tilbakeføringen av maleriene, fremstod som en nødvendig konsekvens av at dokumentinnsyn ble nektet.

Kjæremålet ble etter dette forkastet.

Høyesterettskjennelse om muntlighetskrav og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 27. mars 2007 kjennelse i en sak som gjaldt krav fra en arbeidsgiver om at en arbeidstaker skulle fratre under behandlingen av en sak om gyldigheten av en oppsigelse i arbeidsforhold, jf. arbeidsmiljøloven § 15-11.⁷⁵ Spørsmålet i kjæremålet til Høyesteretts kjæremålsutvalg var om partene på grunnlag av EMK artikkel 6 nr. 1 kunne kreve at det skulle holdes muntlig forhandling om arbeidsgivers krav om fratredelse.

Kjæremålsutvalget fremhevet at borgerne etter EMK artikkel 6 nr. 1 har krav på å få tvisten behandlet muntlig i minst én instans, jf. EMDs praksis. Det presiserte imidlertid at bestemmelsen bare kommer til anvendelse ved avgjørelsen av borgerlige rettigheter og plikter, og at den i utgangspunktet ikke gjelder ved midlertidige avgjørelser.

Det at partenes rett til tvistegenstanden mens saken står til behandling normalt ikke kan betraktes som en selvstendig «civil right», kunne likevel etter utvalgets mening ikke innebære at EMK artikkel 6 nr. 1 er uten betydning for midlertidige avgjørelser. Selv om en midlertidig avgjørelse ikke har

75 HR-2007-595-U

en slik varig karakter at bestemmelser kommer til anvendelse på selvstendig grunnlag, må spørsmålet om hvordan begjæringer om midlertidige avgjørelser er blitt behandlet, inngå i totalvurderingen av om de krav som stilles til en rettferdig rettergang, er oppfylt.

Utvalget fremhevet videre at det på bakgrunn av den praksis som foreligger om forståelsen av uttrykket «civil rights and obligations» i EMK artikkel 6 nr. 1, ikke kunne være tvilsomt at arbeidstakerens rettigheter og plikter etter en arbeidsavtale er omfattet av denne bestemmelsen. Dette innebar etter utvalgets mening at de rettergangsgarantiene bestemmelsen gir, kommer til anvendelse ved avgjørelsen av om en oppsigelse er gyldig.

Men da utvalget var blitt opplyst om at hovedforhandling i saken var berammet i mai 2007, fant de det klart at avgjørelsen om fratredelse ikke har en slik varig karakter at EMK artikkel 6 nr. 1 kommer til anvendelse på selvstendig grunnlag. Spørsmålet om hvorvidt domstolens behandling av oppsigelsens gyldighet etter en helhetsvurdering vil tilfredsstille kravene i denne bestemmelsen, hadde ikke utvalget foranledning til å gå inn på.

Lagmannsrettens kjennelse ble således stadfestet, så langt den var påkjært.

Høyesterettskjennelse om muntlige forhandlinger og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 28. mars 2007 kjennelse i en sak som gjaldt begjæring om tvangsfravikelse av fast eiendom etter tvangsfullbyrdelsesloven § 13-2 tredje ledd bokstav e.⁷⁶ Spørsmålet var om lagmannsrettens kjennelse måtte oppheves fordi retten hadde bygd på et rettsfaktum som ikke var påberopt og/eller var uriktig.

Kjæremålsutvalget fremhevet at det var begått en saksbehandlingsfeil i lagmannsretten, da retten hadde bygd på et vesentlig annet rettsstiftende faktum enn det partene hadde påberopt. Dette kunne klart ha virket inn på avgjørelsens innhold, og utvalget mente således at lagmannsrettens kjennelse måtte oppheves. Utvalget viste videre til at lagmannsretten under henvisning til tvistemålsloven § 403 tredje ledd

76 HR-2007-610-U

ikke hadde funnet grunn til at muntlig forhandling burde avholdes. Utvalget gjorde i denne forbindelsen oppmerksom på at dersom noen av partene under den nye behandlingen av saken ber om muntlig forhandling, kan ikke dette bare vurderes ut fra tvistemålsloven § 403 tredje ledd, det må også vurderes i lys av EMK artikkel 6 nr. 1. Utvalget viste til at borgerne som hovedregel har krav på muntlig forhandling i minst én instans ved avgjørelsen av borgerlige rettigheter eller plikter, jf. EMDs praksis og Rt. 2007 s. 459. Utvalget fremhevet at lagmannsretten da må vurdere om tvangsfravikelse på grunnlag av tvangsfullbyrdelsesloven § 13-2 tredje ledd bokstav e kommer inn under denne bestemmelsen.

Lagmannsrettens kjennelse ble etter dette opphevet og hjemvist til fortsatt behandling.

Høyesterettskjennelse om forbud mot å referere fra forhandlingene og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 12. april 2007 kjennelse i en sak som gjaldt kjæremål over forbud mot å referere fra forhandlingene og hvorvidt et lagrettemedlem i en straffesak var inhabil.⁷⁷ Spørsmålet var om det var gitt tilstrekkelig grunnelse for referatforbudet.

Under ankeforhandlingen i lagmannsretten oppstod det spørsmål om hvorvidt ett av lagrettemedlemmene var inhabil. Etter at partene var forelagt spørsmålet, avsa lagmannsretten kjennelse om at lagrettemedlemmet måtte anses inhabil. Under henvisning til domstolsloven § 129 ble det samtidig besluttet fullstendig referatforbud av forhandlingene om habilitetsspørsmålet. Norsk Telegrambyrå (NTB) påkjærte referatforbudet.

Kjæremålsutvalget viste innledningsvis til at det etter domstolsloven § 124 første ledd, EMK artikkel 6 nr. 1 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 1 er et grunnleggende rettsstatsprinsipp at rettsforhandlingene, dersom det ikke foreligger tungtveiende grunner for å gjøre unntak, skal være offentlige. Utvalget fremhevet at formålet med dette prinsippet er å sikre offentlig kontroll med og mulighet for kritikk av rettergangen.

77 HR-2007-675-U

Som rettslig hjemmel for å gjøre unntak hadde lagmannsretten vist til domstolsloven § 129, men ikke angitt hvilket alternativ i bestemmelsen som begrunnet referatforbudet. Det ble videre vist til de formål som ligger bak kravet om begrunnelse av rettsavgjørelser. Den omstendigheten at de påberopte inhabilitetsgrunnene var inntatt i kjennelsen uten at det var besluttet begrensninger i adgangen til offentlig gjengivelse av kjennelsen, tilsa også at referatforbudet ikke var basert på noen nærmere vurdering av lovens vilkår.

Lagmannsrettens kjennelse ble således opphevet for så vidt gjaldt forbudet mot referat fra forhandlingene om habilitetsspørsmålet.

Høyesterettskjennelse om offentlig gjengivelse av straffedom og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 12. april 2007 kjennelse i en sak som gjaldt kjæremål over forbud mot offentlig gjengivelse av en straffedom i en sedelighetssak.⁷⁸

Lagmannsretten hadde under ankeforhandlingene i medhold av domstolsloven § 130 første ledd bokstav a truffet beslutning som forbød «offentlig gjengivelse av hele avgjørelsen», da «sterke grunner» talte imot dette. Beslutningen ble påkjært av Bergensavisen (BA).

Kjæremålsutvalget viste innledningsvis til at det etter domstolsloven § 124 første ledd, EMK artikkel 6 nr. 1 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 1 er et grunnleggende rettsstatsprinsipp at rettsforhandlingene, dersom det ikke foreligger tungtveiende grunner for å gjøre unntak, skal være offentlige. Utvalget fremhevet at formålet med dette prinsippet er å sikre offentlig kontroll med og mulighet for kritikk av rettergangen, jf. Rt. 2007 s. 21.

Blant annet på bakgrunn av den store allmenne interessen saken hadde, fant utvalget det klart at vilkårene for totalforbud ikke var oppfylt, og at lagmannsrettens dom kunne gjengis offentlig i anonymisert form.

78 HR-2007-672-U

Høyesterettskjennelse om muntlige forhandlinger og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 20. april 2007 kjennelse i en sak som gjaldt kjæremål over beslutning om ikke å samtykke i behandling av anke over tingrettens dom i sak om gyldigheten av fylkesnemndas vedtak etter lov om barneverntjenester, jf. sosialtjenesteloven § 9-10a.⁷⁹

A fremmet i 2002 krav om tilbakeføring av omsorgen for sitt barn, men fikk ikke medhold verken i tingretten eller lagmannsretten. Anke over lagmannsrettens dom ble nektet fremmet av Høyesteretts kjæremålsutvalg. A fremmet i 2006 et krav om ny behandling av fylkesnemndas vedtak. Tingretten avgjorde at saken skulle avgjøres uten muntlige forhandlinger og uten meddommere, jf. tvistemålsloven § 486 annet ledd. A anket dommen til lagmannsretten, men det ble ikke gitt samtykke til å fremme anken. A påkjærte beslutningen videre til Høyesteretts kjæremålsutvalg og anførte i korte trekk at grunnleggende rettssikkerhetsgarantier ikke var oppfylt ved ikke å gjennomføre muntlige forhandlinger.

Høyesteretts kjæremålsutvalg tok først stilling til om menneskerettsloven § 3 sammenholdt med EMK artikkel 6 nr. 1 medførte at tingretten likevel skulle ha gjennomført muntlige forhandlinger. Utvalget viste til at det fulgte av EMDs praksis at saker om omsorgsovertakelse gjelder «borgerlige rettigheter», og fremhevet at A derfor som utgangspunkt hadde krav på «offentlig rettergang», noe som ville si muntlige forhandlinger i denne saken.

Utvalget fremhevet videre at EMDs praksis imidlertid viste at retten til muntlig forhandling ikke er absolutt, og viste her særlig til saken L. mot Finland.⁸⁰ I motsetning til den finske saken hadde denne saken allerede vært behandlet muntlig fire ganger for domstolene, og utvalget anså dermed tingrettens valg av behandlingsform for forsvarlig. Kjæremålet ble således forkastet.

Høyesterettskjennelse om nektelse av anke og EMK artikkel 6 nr. 2

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 11. mai 2007 kjennelse i

⁷⁹ HR-2007-737-U

⁸⁰ Appl. no. 25651/94

en sak som gjaldt kjæremål over lagmannsrettens beslutning om å nekte en anke fremmet etter straffeprosessloven § 321 annet ledd første punktum.⁸¹

Siktede ble av fornærmede anmeldt for voldtekt og seksuell omgang med barn under 14 år, men ble tiltalt for overtredelse av straffeloven § 196 første ledd, § 228 første ledd og § 350 annet ledd. Siktede anførte at lagmannsrettens begrunnelse for å nekte anken fremmet tok utgangspunkt i forhold som lå utenfor tiltalebeslutningen, og som ikke var berørt i tingrettens domspremisser.

Kjæremålsutvalget viste til at lagmannsretten, når den fant det klart at anken ikke ville føre frem, hadde tillagt anmeldelsen særlig betydning i vurderingen av om det forelå særlige forhold som tilsa at det klare utgangspunktet om frifinnelse ved omtrent jevnbyrdighet i alder og utvikling kunne fravikes. Utvalget mente at dette ble gjort fordi retten hadde ment at de forhold som anmeldelsen gjaldt, ville kunne legges til grunn som bevist utover rimelig tvil. Å legge dette til grunn ved ankenektelsen stred imidlertid etter utvalgets syn mot uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. Utvalget fant på den bakgrunn at begrunnelsen for lagmannsrettens beslutning hadde slike mangler at den måtte oppheves.

Høyesterettskjennelse om opphevelse av taushetsplikt i privat straffesak og EMK artikkel 6

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 24. mai 2007 kjennelse i en sak som gjaldt kjæremål over avgjørelse om ikke å pålegge politiet å opplyse om to polititjenestemenns identitet i forbindelse med privat straffesak og krav om oppreisning.⁸²

A og B ble i 2004 pågrepet av politiet i en bank i forbindelse med et ransforsøk. Ved pågripelsen løsnet tjenestemenn fra politiets beredskapstropp skudd mot de to, og A ble truffet i baken og i en finger. Etter at SEFO og Riksadvokaten hadde henlagt saken, reiste A privat straffesak mot de to polititjenestemennene som avfyrte skudd mot ham. Navnene på de to var ikke kjent for A, og det ble lagt ned påstand om at politiets lovpålagte taushetsplikt for så vidt gjaldt identiteten til de to som skjøt, måtte oppheves, jf. straffeprosessloven § 210 jf. § 118 jf. § 409 første ledd.

81 HR-2007-861-U

82 HR-2007-941-U

Kjæremålsutvalget fant det innledningsvis klart at straffeprosessloven § 118 og § 210 får anvendelse i private straffesaker. Utvalget viste videre til at tvistemålsloven § 251 også får anvendelse før det er inngitt en formelt korrekt stevning, jf. § 269 annet ledd, som forutsetter at det kan begjæres bevisopptak utenfor rettssak selv om motparten er ukjent.

Slik utvalget så det, ville en tolkning av bestemmelsene som innebærer at saksøkeren ikke avskjæres fra rettens medvirkning til å få etablert en nødvendig prosessforutsetning som den det her var tale om, harmonere best med prinsippet om tilgang til domstolene. Selv om dette prinsippet etter EMK ikke gjelder direkte for private straffesaker, fremhevet utvalget at denne saken også gjaldt et borgerlig rettskrav, hvor prinsippet i EMK artikkel 6 får anvendelse. Utvalget tilføyde imidlertid at bestemmelsen, slik den er fortolket av EMD, ikke er absolutt.

Kjæremålsutvalget fant etter dette at lagmannsrettens kjennelse var bygd på feil forståelse av straffeprosessloven § 210 da den ikke hadde vurdert begjæringen etter straffeprosessloven § 118 annet ledd, og opphevet derfor lagmannsrettens kjennelse.

Høyesterettskjennelse om avskjæring av bevis og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 11. juni 2006 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmål om en parts plikt til å fremlegge bevis etter tvistemålsloven § 250, spørsmål om å utta etter tvistemålsloven § 197 dokumenter som er blitt til i anledning av saken, og spørsmål om å avskjære bevis som skal ha blitt til eller innhentet på ulovlig eller utilbørlig måte.⁸³

A anførte blant annet at flere av dokumentene som motparten krevde fremlagt, var blitt til eller innhentet på utilbørlig vis, og at han dermed ikke fikk ivaretatt sin rett til kontradiksjon, jf. EMK artikkel 6. Det var dels kontoutskrifter og dels brev som var fralurt institusjoner eller personer av et privat etterforskningsbyrå ved bruk av falske identiteter og uriktige opplysninger.

Kjæremålsutvalget la til grunn at dokumentene var ervervet på ulovlig måte. Utvalget fremhevet at norsk rett bygger på

83 HR-2007-1025-U

prinsippet om fri bevisføring, men viste til at det måtte gjøres enkelte unntak til dette utgangspunktet. Utvalget fremhevet imidlertid at innhentelsen av dokumentene neppe kunne karakteriseres som noen «alvorlig integritetskrenkelse», jf. Rt. 1991 s. 616, hvor Høyesterett nektet ulovlige videoopptak på en arbeidsplass brukt som bevis. Også preventive hensyn samt det faktum at motparten ikke ville hatt mulighet til å fremskaffe dokumentene på noen annen måte, sammenholdt med hensynet til sakens opplysning, talte for en slik løsning

Utvalget kunne heller ikke se at fremleggelsen av dokumentene ville medføre at A ble avskåret fra på forsvarlig måte å imøtegå dem. Dokumentenes ekthet ville i stor utstrekning kunne etterprøves av skriftsakkyndige, og A ville også ha gode muligheter for å føre motbevis. Utvalget kunne heller ikke se at fremleggelsen ville være i strid med EMK artikkel 6 nr. 1. På denne bakgrunn kom utvalget til at de aktuelle bilagene ikke kunne tas ut av saken.

Høyesterettsdom om bruk av tidligere bevisopptak i straffesak og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesterett avsa 12. juni 2007 dom i en sak som gjaldt domfellelse etter de tidligere bestemmelsene i straffeloven § 281 tredje ledd, jf. første ledd om bounndragelse og § 284 om kreditorbegunstigelse.⁸⁴ Saken reiste blant annet spørsmål om hvorvidt vernet mot selvinkriminering var krenket.

Tiltalte anket til Høyesterett over straffutmålingen, inndragningsavgjørelsen og varetektsfradraget. Utenom anken anførte forsvareren at domfellelsen måtte oppheves fordi vernet mot selvinkriminering etter EMK artikkel 6 nr. 1 var krenket. Anførselen baserte seg først og fremst på at bevisopptak av tiltalte og hans mor foretatt under konkursbehandling ble lagt frem som bevis i straffesaken til tross for at bevisopptaket av tiltalte var avgitt under forklaringsplikt etter konkursloven § 101, og at moren ikke var gjort oppmerksom på at hun ikke hadde forklaringsplikt. Forsvareren hadde også innvendinger mot bruken av enkelte dokumenter som tiltalte hadde vært pålagt til å fremlegge.

Høyesterett uttalte på bakgrunn av EMDs avgjørelse i saken Saunders mot Storbritannia⁸⁵ at det i dag ikke kan trekkes

84 HR-2007-1043-A

85 Appl. no. 19187/91

noe skarpt skille mellom forklaringer avgitt på kontroll- og undersøkelsesstadiet, og forklaringer avgitt under straffesak. Også bruk i straffesak av forklaringer avgitt under forklaringsplikt før straffesaken, kan krenke vernet mot selvinkriminering. Høyesterett fremhevet videre at det sentrale ved avgjørelsen av om vernet er krenket, er måten forklaringene er brukt på, vurdert i et helhetlig lys.

Høyesterett viste deretter til at bevis som eksisterer uavhengig av den tiltaltes vilje, kan legges frem uten å krenke vernet mot selvinkriminering, jf. Saunders-saken. I den foreliggende saken fremhevet Høyesterett at tingretten hadde bygget på en kjøpekontrakt og en kvittering, noe som nettopp var dokumenter som eksisterte uavhengig av den tiltaltes vilje. Høyesterett fant det videre usikkert om det i det hele tatt ble lest opp fra de aktuelle bevisopptakene under straffesaken, og under enhver omstendighet måtte det være klart at forklaringene hadde spilt en beskjeden rolle ved domfellelsen. De øvrige dokumentene forsvareren hadde vist til, var ikke omfattet av selvinkrimineringsvernet. Etter en samlet vurdering av bevisituasjonen fant Høyesterett at vernet mot selvinkriminering ikke var krenket.

Anken over inndragelsesspørsmålet førte ikke frem, og straffen på fengsel i 90 dager ble opprettholdt. Høyesterett fant imidlertid at tiltalte hadde krav på fradrag i straffen etter straffeloven § 60 for tid han hadde vært undergitt frihetsberøvelse i medhold av konkursloven § 105.

Høyesterettskjennelse om gjenopptakelse og EMK artikkel 6 nr. 2

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 23. juli 2007 kjennelse i en sak som gjaldt siktedes begjæring om gjenopptakelse av sak om erstatning og oppreisning i anledning straffeforfølgning.⁸⁶

A ble i 1994 etter straffeprosessloven § 445 og § 446 tilkjent erstatning og oppreisning etter å ha blitt frifunnet for tiltale for seksuelle overgrep mot barn. Erstatning etter § 444 ble ikke tilkjent da A ikke hadde gjort sannsynlig at han ikke hadde foretatt de handlingene som var grunnlag for siktelser. Høyesteretts kjæremålsutvalg forkastet i 1995 As kjæremål. A klagde avgjørelsene inn for EMD, som i dom 11. feb-

86 HR-2007-1297-U

ruar 2003 (Hammern mot Norge)⁸⁷ kom til at lagmannsrettens begrunnelse for å nekte erstatning etter § 444 krenket uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. A fremsatte deretter begjæring til Høyesterett om gjenopptakelse av avgjørelsene fra 1995.

Kjæremålsutvalget kom etter en konkret vurdering til at begjæringen om gjenopptakelse måtte behandles etter tvistemålsloven. Da det i denne saken dels var spørsmål om nye bevis og dels om rettsanvendelsen, fremhevet utvalget at begjæringen om gjenopptakelse av lagmannsrettens kjennelse grunnet nye bevis eventuelt måtte fremmes for lagmannsretten, jf. tvistemålsloven § 409, og avviste således begjæringen. Utvalget bemerket at lagmannsretten ved prøving av slik begjæring må legge til grunn den rettsanvendelsen som følger av EMK artikkel 6 nr. 2, slik denne forstås i dag, jf. blant annet EMDs dom av 11. februar 2003.

Utvalget avviste videre begjæringen om gjenopptakelse av kjæremålsutvalgets kjennelse fra 1995, med den begrunnelsen at den ikke ble fremsatt innen tre måneder etter at EMDs avgjørelse forelå i 2003, jf. tvistemålsloven § 412.

Høyesterettskjennelse om saksbehandlingsfeil og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesteretts kjæremålsutvalg avsa 7. august 2007 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmål om konkurskarantene.⁸⁸ Kjæremålet rettet seg blant annet mot at lagmannsretten ikke hadde avholdt muntlige forhandlinger i anledning saken.

Kjæremålsutvalget bemerket at man etter EMK artikkel 6 nr. 1 har krav på muntlige forhandlinger i saker om konkurskarantene. Lagmannsretten hadde lagt til grunn at A ble varslet av tingretten om at bobestyreren hadde innstilt på konkurskarantene, og at han hadde anledning til å kreve muntlige forhandlinger om dette spørsmålet, men at A ikke besvarte henvendelsen. Utvalget fant at det da må legges til grunn at A frafalt muntlige forhandlinger for tingretten. Den omstendigheten at det for førsteinstansen foreligger et gyldig frafall av retten til muntlige forhandlinger, vil etter utvalgets mening være av betydning for spørsmålet om hvorvidt det etter EMK artikkel 6 nr. 1 er et krav at det blir avholdt munt-

⁸⁷ EMD-1996-30287

⁸⁸ HR-2007-1375-U

lige forhandlinger i anneninstansen, jf. EMDs dom 8. februar 2005 i saken Miller mot Sverige.⁸⁹

Utvalget fant at det var en saksbehandlingsfeil at lagmannsretten ikke foretok en nærmere vurdering av om det under henvisning til EMK artikkel 6 nr. 1 skulle holdes muntlige forhandlinger i saken. Utvalget valgte imidlertid ikke å gå nærmere inn på dette, da den feilen som i så fall var begått, uansett ikke hadde hatt betydning for sakens utfall.

Kjæremålet ble etter dette forkastet.

Høyesterettsdom om straffutmåling og EMK artikkel 6 og 13

Høyesterett avsa 21. september 2007 dom i en sak som gjaldt straffutmåling i en narkotikasak.⁹⁰ På grunn av manglende oppfølging fra den daværende forsvareren og påtalemyndigheten hadde det gått nesten fem år siden den domfelte anket lagmannsrettens dom til Høyesterett. Forsinkelsen skyldtes utelukkende forholdt som domfelte ikke kunne bebreides for.

Etter å ha konstatert at straffen på fengsel i tre år som domfelte var blitt idømt i lagmannsretten, var noe for streng, vurderte Høyesterett hvilken betydning det hadde for straffutmålingen at saken var blitt så gammel. Retten uttalte at den så meget alvorlig på den manglende oppfølgingen av anken, og fant det klart at det hadde skjedd en grov krenkelse av kravet på «rettergang innen rimelig tid» i EMK artikkel 6 nr. 1. Retten uttalte videre at straffen måtte reduseres betydelig, for å kompensere for bruddet på artikkel 6 nr. 1, jf. EMK artikkel 13.

Høyesterett konkluderte etter dette med at straffen måtte settes til fengsel i to år, og at fengselsstraffen i sin helhet måtte gjøres betinget med en prøvetid på to år.

Høyesterettsdom om beviskrav og uskyldspresumsjonen

Høyesterett avsa 10. september 2007 dom i en sak som gjaldt gyldigheten av vedtak om tidsbegrensede tilbakekall av tillatelser til erverv av fiskefartøy og vedtak om inndragning av fangst.⁹¹ Spørsmålene var om inndragning av fangst etter

⁸⁹ EMD-2000-55853

⁹⁰ HR-2007-1607-A

⁹¹ HR-2007-155-A

saltvannsfiskeleven § 11 tredje ledd skal anses som straff i forhold til EMK artikkel 6, og om EMK artikkel 6 stiller krav til bevisets styrke for å kunne ilegge en sanksjon som har karakter av straff etter bestemmelsen.

I medhold av deltakerloven § 11 hadde Fiskeridirektoratet truffet vedtak om tidsbegrenset tilbakekall av ervervstillatelsene for to fiskefartøy. Grunnlaget for vedtakene var at det ene fartøyet angivelig skulle ha overført fangsten på 140 tonn makrell til det andre fartøyet. Med hjemmel i saltvannsfiskeleven § 11 tredje ledd vedtok Fiskeridirektoratet at fangsten skulle inndras. Vedtakene ble påklaget til Fiskeridepartementet, men klagen ble ikke tatt til følge. Både tingretten og lagmannsretten opprettholdt vedtakene.

Høyesterett kom enstemmig til at inndragning av fangst etter saltvannsfiskeleven § 11 tredje ledd ikke er straff etter EMK artikkel 6. Når Høyesterett kom til dette, ble hovedvekten lagt på at inndragning etter denne bestemmelsen blir besluttet av fiskeriforvaltningen på objektivt grunnlag, og at inndragningen ikke har noe pønalt formål. Det ble vist til at formålet med inndragningen er å frata den som har fanget eller ervervet fisk ulovlig, verdien av det ulovlig fangede eller ervervede fiskepartiet, og i tråd med dette bestemmer § 11 tredje ledd at verdien av fangsten tilfaller vedkommende salgsorganisasjon.

Når det gjaldt de tidsbegrensede tilbakekallene av ervervstillatelsene, uttalte Høyesterett at disse vedtakene måtte anses som straff etter EMK artikkel 6, jf. blant annet Rt. 2004 side 1500. I likheten med tingretten og lagmannsretten kom Høyesterett også enstemmig til at det var tilstrekkelig at det forelå klar sannsynlighetsovervekt for det forholdet som dannet grunnlaget for vedtakene, men det var dissens om begrunnelsen.

Flertallet viste til at både ordlyden og formålet med EMK artikkel 6 nr. 2 taler for å forstå bestemmelsen slik at den oppstiller et beviskrav. Det ble videre vist til at EMD i en lang rekke avgjørelser har forstått bestemmelsen på denne måten. På bakgrunn av det rettskildematerialet som forelå, konkluderte flertallet med at EMK artikkel 6 nr. 2 ikke bare angir at påtalemyndigheten skal ha bevisbyrden, men at den også stiller krav til bevisets styrke.

Flertallet gikk deretter over til spørsmålet om hvor strengt dette beviskravet er. Under henvisning til EMDs dom i saken

Jussila mot Finland⁹² ble det lagt til grunn at de rettssikkerhetsgarantiene som artikkel 6 sikrer i straffesaker, ikke kan håndheves like strengt for sanksjoner som faller utenfor den tradisjonelle strafferetten, men som likevel blir betraktet som straff etter artikkel 6. Avhengig av hvor inngripende en forvaltningssanksjon er, vil kvalifisert sannsynlighetsovervekt etter omstendighetene kunne tilfredsstillende beviskravet i artikkel 6 nr. 2.

Høyesterett konkluderte etter dette med at tingrettens dom måtte stadfestes.

Høyesterettskjennelse om oppreisning og uskyldspresumsjonen

Høyesterett avsa 8. november 2007 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmål om hvorvidt uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 var krenket i forbindelse med dom for oppreisning etter at tiltalte var frifunnet for overtredelse av straffeloven § 195 første ledd om seksuell omgang med barn under 14 år.⁹³ Dernest gjaldt den straffutmåling ved overtredelse av straffeloven § 132a om motarbeiding av rettsvesenet.

Det var fra As side for det første gjort gjeldende at lagmannsretten ved bevisvurderingen hadde lagt til grunn et beviskrav som lå tett opp til beviskravet i straffesaker. Høyesterett mente imidlertid at lagmannsretten hadde gitt uttrykk for en riktig rettsanvendelse, og at den ga uttrykk for et annet og mildere beviskrav enn det som kreves i strafferetten.

Forsvareren hadde videre gjort gjeldende at lagmannsretten ved beskrivelsen av den handlingen A hadde foretatt, hadde benyttet sterkt ladete uttrykk som ofte benyttes i en straffettslig sammenheng, og som derfor ga tiltalte og omverdenen et inntrykk av at han også var strafferettslig skyldig. Lagmannsretten uttalte således at A hadde «forgrepet seg seksuelt» på B, og videre at B bare var åtte år da «overgrepet» fant sted. Da uttrykkene brukes naturlig i sammenhenger utenfor strafferetten, og særlig under henvisning til EMDs dom i saken Ringvold mot Norge⁹⁴, kunne imidlertid ikke retten se at bruken av uttrykkene representerte en krenkelse av uskyldspresumsjonen.

92 Appl. no. 73053/01

93 HR-2007-1875-A

94 Appl. no. 34964/97

Forsvareren hadde endelig anført at siden A ikke var frifunnet etter straffeloven § 200 tredje ledd, burde det ha gått frem av premissene at en konstatering av at handlingen dekket gjerningsbeskrivelsen i bestemmelsen, ikke innebar at han også hadde utvist straffeskyld. Når dette ikke var gjort, var det en risiko for at den alminnelige leser ville sitte igjen med et slikt inntrykk. Høyesterett kom til at det gikk klart nok frem av premissene at A ikke hadde utvist straffeskyld. Det ble vist til at drøftelsen av § 200 tredje ledd uttrykkelig ble foretatt med utgangspunkt i beviskrav om klar sannsynlighetsovervekt, som lagmannsretten i sine innledende bemerkninger presiserte var mindre strengt enn beviskravet ved domfellelse til straff.

Høyesterett fant ikke grunnlag for å sette ned straffen, og anken ble således forkastet.

5.6 Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)

A. og E. Riis mot Norge – krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1⁹⁵

Dette var den femte klagen som klagerne hadde brakt inn for EMD med bakgrunn i det samme sakskomplekset. Klagen gjaldt behandlingen ved norske domstoler av et erstatningssøksmål Amelia Riis reiste mot AS Falkefjell og Kristoffer Olsen i 1986. Bakgrunnen for erstatningssøksmålet var at AS Falkefjell og Kristoffer Olsen skulle ha begått rettsstridige handlinger mot Amelia Riis vinteren og våren 1975 i forbindelse med pantsettelse av et skip. Høyesteretts kjæremålsutvalg avviste i kjennelse 14. august 2003⁹⁶ anken over lagmannsrettens dom.

Saken ble klaget inn for EMD, og 31. mai 2007 tok domstolen stilling til saken. Klagerne anførte for EMD at rettsprosessen krenket deres rett til en rettferdig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol i henhold til EMK artikkel 6. De anførte også krenkelse av EMK artikkel 13.

Domstolen avviste innledningsvis klagernes anførsel om at det ikke hadde funnet sted en rettferdig rettergang i henhold til

95 Appl. no. 9042/04

96 HR-2003-595-1

EMK artikkel 6 nr. 1, med den begrunnelsen at klageren ikke hadde tatt opp disse spørsmålene i anken til Høyesterett. Også klagerens anførsel om at de nasjonale domstolenes vurderinger av fakta i saken var mangelfulle, samt at det forelå krenkelse av retten til en effektiv prøvingsrett etter EMK artikkel 13, ble avvist av domstolen, da dette punktet sammenholdt med sakens opplysninger ikke tilsa at det forelå noen krenkelse av rettighetene etter konvensjonen.

Domstolen tok endelig stilling til klagerens anførsel om at lengden på saksgangen innebar en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1. Domstolen viste her til tidligere praksis og gjentok at rimeligheten av saksgangen måtte vurderes i lys av sakens forhold og med vekt på blant annet sakens kompleksitet, klagerens opptreden, myndighetenes opptreden og hva som stod på spill for klageren. Ut fra sakens opplysninger fant domstolen at staten ikke hadde vist til noen faktiske opplysninger eller argumenter som var tilfredsstillende for at domstolen skulle komme til et annet resultat i denne saken. Domstolen viste til at det var flere perioder av inaktivitet eller manglende bestrebelser fra de nasjonale domstolenes side, og den fant videre at den totale behandlingstiden på 17 år og 5 måneder var spesielt lang. Selv om domstolen godtok at klageren hadde bidratt til lengden på saksgangen, kunne ikke dette fritta myndighetene fra deres ansvar etter EMK artikkel 6 nr. 1 om å påse at saken ble behandlet innen rimelig tid. Etter dette konkluderte domstolen med at det forelå en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1.

Ekeberg m.fl. mot Norge – krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1 for én av klagerne⁹⁷

De fem klagerne var medlemmer av en motorsykkelklubb, og de hadde blitt tiltalt for ulike forhold knyttet til en eksplosjon ved Bandidos' lokaler i Drammen i 1997. Alle de fem klagerne var blitt idømt fengselsstraff i lagmannsretten, og dommen ble anket inn for Høyesterett. Det ene ankegrunnlaget var at en lagdommer som tidligere hadde deltatt ved avgjørelsen av fengslingskjæremål fra en av de domfelte, var inhabil. Det andre ankegrunnlaget var at et vitne hadde deltatt som lagrettemedlem i deler av saken. Klagerne fikk ikke medhold i Høyesterett.⁹⁸

97 Appl. no. 11106/04, 11108/04, 11116/04, 11311/04 og 13276/04

98 Rt. 2003 s. 1269

Klagerne anførte at retten til en upartisk rettergang i henhold til kravene etter artikkel 6 nr. 1, var krenket. Domstolen tok stilling til saken 31. juli 2007.

Domstolen tok først opp anførselen knyttet til den ene lagdommerens habilitet, og pekte på at det avgjørende i denne vurderingen, basert på tidligere praksis, ville være karakteren av dommerens avgjørelse i forkant av hovedforhandlingen. Etter en konkret vurdering kom domstolen til at den fjerde klageren hadde en rimelig begrunnelse for sin mistanke om at dommeren hadde et forutinntatt syn på klagerens skyld for ankeforhandlingen. Domstolen fremhevet videre at den fjerde klageren hadde en rimelig begrunnelse for å frykte at dommerens deltakelse i ankeforhandlingen innebar at lagmannsretten manglet en tilfredsstillende grad av upartiskhet vis-à-vis ham. Domstolen fant imidlertid ikke at de øvrige klagerne kunne sies å ha en tilsvarende rimelig begrunnet frykt. Etter dette konkluderte en enstemmig domstol med at det forelå en krenkelse av artikkel 6 nr. 1 med hensyn til den fjerde klageren, men ikke i forhold til de øvrige klagerne.

Vedrørende spørsmålet knyttet til vitnets deltakelse som lagrettemedlem, viste domstolen til at lagmannsretten var blitt informert om hennes avhør som vitne etter at det var gått fire dager av ankeforhandlingen, og at hun deretter hadde blitt utelukket fra videre deltakelse. Dessuten hadde ikke påtalemyndigheten ansett at hennes vitneforklaring hadde betydning for saken, og ingen av partene hadde ført henne som vitne. Domstolen fant etter dette at det ikke kunne sies at hun direkte eller indirekte hadde vært involvert i avgjørelsen av tiltalene mot klagerne da lagretten tre uker senere rådslo og avsa sin kjennelse. Domstolen konkluderte med at karakteren og tidsforløpet av vitnets involvering i prosessen ikke kunne anses å være tilstrekkelig for at klagerne kunne ha en rimelig begrunnet tvil om lagrettens upartiskhet, og kom med 4 mot 3 stemmer til at det ikke forelå en krenkelse av artikkel 6 nr. 1 på dette punktet.

5.7 Uttalelse fra Sivilombudsmannen

2. mars 2007 kom Sivilombudsmannen med en uttalelse vedrørende en sak som gjaldt lang ventetid fra rettskraftig dom til soningsinnkalling.⁹⁹

Domfelte ble først innkalt til soning av en lengre straffedom nesten fire år etter at dommen var rettskraftig. Han hadde ikke selv bedt om å få utsatt soningen. Tidsbruken før soningsinnkallingen skyldtes i hovedsak at politiet ved en feil hadde arkivert soningsdokumentene uten å innkalle A til soning.

Sivilombudsmannen uttalte at den lange ventetiden innebar et meget betydelig brudd på straffeprosesslovens og påtaleinstruksens bestemmelser om at en dom som hovedregel skal sones «straks den er rettskraftig». En beklagelse overfor domfelte var derfor på sin plass. Ombudsmannen mente imidlertid at EMK artikkel 6 nr. 1 ikke var direkte anvendelig i forhold til foreliggende sak, og uttalte at utgangspunktet i sivile saker og straffesaker er at det er tidsforløpet frem til endelig dom som er relevant i forhold til denne bestemmelsen.

Sivilombudsmannen ba også Riksadvokaten vurdere om rutinene for oppfølging av ufullbyrdede dommer generelt sett er gode nok. I denne forbindelsen ga han uttrykk for at det kunne være grunn til å vurdere om et sentralt restansesystem for ufullbyrdede dommer kan være et egnet virkemiddel for å redusere risikoen for at dommer ikke blir iverksatt.

99 Sak 2006/775. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

6. FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING

Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning eller ileggelse av ny straffesaksjon for samme forhold (ofte kalt forbudet mot dobbeltstraff) er et supplement til de rettergangsgarantiene 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.

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 straffeforfølgning overfor samme person for så vidt gjelder de sanksjonene 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 inneholder ikke noe forbud mot gjentatt straffeforfølgning.

6.1 Forslag om å innføre hjemmel til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt ved overtredelse av bokføringslovgivningen

I Ot.prp. nr. 1 (2007–2008) Skatte- og avgiftsopplegget 2008 – lovendringer¹⁰⁰ legger Finansdepartementet blant annet frem forslag om at skatte- og avgiftsmyndighetene skal kunne gi bokføringspålegg og ilegge betinget tvangsmulkt ved overtredelse av bokføringslovgivningen. Forslaget innebærer endringer i merverdiavgiftsloven¹⁰¹, ligningsloven¹⁰² og både den gjeldende og den nye skattebetalingsloven.¹⁰³ Bakgrunnen for forslaget er at mangelfull bokføring vanskeliggjør skatte- og avgiftsmyndighetenes arbeid og

100 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2012184/PDFS/OTP200720080001000DDDDPDFS.pdf>

101 Lov om merverdiavgift av 19. juni 1969 nr. 66

102 Lov om ligningsforvaltning av 13. juni 1980 nr. 24

103 Lov om betaling og innkreving av skatt av 21. november 1952 nr. 2 og lov om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav av 17. juni 2005 nr. 67

kontrollmuligheter i forbindelse med beregningen av skatter og avgifter.

Departementet vurderer forslaget forhold til EMK artikkel 6 om retten til rettferdig rettergang og EMK syvende tilleggsprotokoll artikkel 4 om forbudet mot gjentatt straffefølgning under proposisjonens pkt. 30.5.9. Etter å ha foretatt en totalvurdering fremhever departementet at reaksjonen om betinget tvangsmulkt som foreslås, ikke er en «criminal charge» i henhold til EMK artikkel 6 nr. 1. Som en følge av dette mener departementet videre at forbudet i EMK syvende tilleggsprotokoll artikkel 4 ikke er til hinder for at en bokføringspliktig både ilegges en betinget tvangsmulkt ved manglende utbedring av bokføringsfeil og deretter anmeldes for den samme overtredelsen av bokføringsregelverket.

6.2 Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)

Storbråten mot Norge – avvist av EMD¹⁰⁴

Saken var oppe for Høyesterett i 2003 og er gjengitt i Rt. 2003 s. 1221. Saken gjaldt spørsmål om hvorvidt konkurskarantene ilagt etter konkursloven § 142 første ledd nr. 1 og nr. 2, stengte for senere straffesak om de forholdene som var grunnlag for illeggelse av konkurskarantenen, jf. forbudet mot dobbeltfølgning i EMK syvende tilleggsprotokoll artikkel 4 nr. 1. Høyesterett mente at illeggelse av konkurskarantene ikke var en endelig domfellelse i forhold til de straffbare forhold som lå til grunn for konkurskarantenen, og at konkurskarantene heller ikke kunne anses som straff i EMKs forstand.

Saken ble klaget inn for EMD, og 1. februar 2007 tok domstolen stilling til saken. Klageren anførte krenkelse av EMK syvende protokoll artikkel 4 nr. 1.

Domstolen viste først til at begrepet «straff» i EMK syvende protokoll artikkel 4 nr. 1 måtte tolkes i lys av de generelle prinsippene vedrørende begrepene «straffesiktelse» og «straff» i henholdsvis EMK artikkel 6 og 7. Domstolen måtte derfor se på faktorer slik som den rettslige klassifiseringen av sank-

104 Appl. no. 12277/04

sjonen, sanksjonens formål, karakter og alvor, hvorvidt sanksjonen ble ilagt som følge av domfellelse for en straffbar handling, samt prosedyren involvert i opprettelsen og implementeringen av sanksjonen.

Domstolen fremhevet at det kun var vilkåret i konkursloven § 142 første ledd nr. 1 som kunne reise spørsmål om hvorvidt konkurskarantenen kunne anses som straff i henhold til EMK syvende protokoll artikkel 4 nr. 1. Domstolen viste til at det grunnleggende vilkåret for i det hele tatt å ilegge konkurskarantene er at dette blir gjort etter en konkret rimelighetsvurdering etter konkursloven § 142 annet ledd, og på bakgrunn av dette fant ikke domstolen at vilkåret om skjellig grunn til mistanke om et straffbart forhold i konkursloven § 142 første ledd nr. 1 innebar at sanksjonens karakter måtte anses å være pønalt heller enn administrativt. Dessuten viste domstolen til at det viktigste formålet til konkurskarantenen var å virke preventivt, at den var tidsbegrenset, den spilte en komplementær rolle til en senere straffeforfølgning og de to sanksjonene var ulike hva gjaldt deres vesentlige elementer.

Domstolen konkluderte etter dette med at saken måtte avvises som åpenbart ugrunnet, jf. EMK artikkel 35 nr. 3 og 4.

Mjelde mot Norge avvist av EMD¹⁰⁵

Saken var oppe for Høyesterett i 2003 og er gjengitt i Rt. 2003 s. 1243. Selskapet der klageren var daglig leder og styremedlem, ble slått konkurs i 1996. I 1997 ble klageren satt i konkurskarantene i to år etter konkursloven § 142 første ledd nr. 1 og nr. 2. I 2001 ble klageren dømt for grovt underlag i to år og rettighetstap for fem år. Spørsmålet i saken var blant annet om straffesaken skulle ha vært avvist fordi det allerede var ilagt konkurskarantene, jf. forbudet mot dobbeltforfølgning i EMK syvende protokoll artikkel 4 nr. 1. Høyesterett besvarte spørsmålet benektende og forkastet således klagerens anke.

Saken ble klaget inn for EMD, og 1. februar 2007 tok domstolen stilling til saken. Klageren anførte krenkelse av EMK syvende protokoll artikkel 4 nr. 1.

Saken Storbråten mot Norge (omtalt ovenfor) ble avvist av domstolen samme dag som Mjelde-saken. Etter en

105 Appl. no. 11143/04

tilsvarende vurdering og begrunnelse som i Storbråten-saken konkluderte domstolen med at saken måtte avvises som åpenbart ugrunnet i henhold til EMK artikkel 35 nr. 3 og 4.

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.

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 unnlattelse som ikke utgjorde en straffbar handling etter nasjonal eller internasjonal rett på det tidspunktet gjerningen eller unnlattelsen 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 unnlattelser det ikke fantes tilstrekkelig lovhjemmel for å straffeforfølge på det tidspunktet da gjerningen eller unnlattelsen 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, der det heter at «Ingen kan dømmes uten etter Lov». Det finnes også et generelt forbud mot tilbakevirkende lovgivning i Grunnloven § 97 som ikke er begrenset til straffesaksjoner. 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 Endringer i innsynsloven – rett til å gi supplerende opplysninger

18. januar 2007 ble det vedtatt ny § 3a i innsynsloven.¹⁰⁶ Den tidligere § 3a, som enda ikke var satt i kraft før siste endring, ga den som er gitt rett til innsyn, rett til å kreve at uriktige opplysninger eller opplysninger som er innhentet ved ulovlig metode, skulle bli kassert. Etter den nye bestemmelsen erstattes retten til å kreve kassering med en rett til å supplere opplysningene.

Endringen bygger på forslaget 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).¹⁰⁷ Det fremgår her at:

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.

Departementet viser i proposisjonen til at det bevisst ikke har vurdert endringsforslagets forhold til EMK artikkel 8 nr. 2, da «forslaget ... åpenbart ikke vil representere et inngrep i den enkeltes privatliv».

Endringen trådte i kraft straks.

9.2 Endringer i ekteskapsloven og straffeprosessloven – tiltak mot tvangsekteskap

Ved lov 18. januar 2007 nr. 1 om endringer i ekteskapsloven og straffeprosessloven m.v. (tiltak for å forhindre tvangsekteskap m.v.) styrkes det rettslige vernet mot tvangsekteskap, barneekteskap og polygami, samt kvinners og menns like rett til skilsmisse.

¹⁰⁶ Midlertidig lov om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre av 17. september 1999 nr. 73

¹⁰⁷ Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20062007/004/PDFS/OTP200620070004000DDDDPDFS.pdf>

Endringene trådte i kraft 1. juni 2007.

Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 100 (2005–2006) Om lov om endringer i ekteskapsloven og straffeprosessloven m.v. (tiltak for å forhindre tvangsekteskap m.v.).¹⁰⁸ Det fremheves der at hovedformålet med lovendringene er å unngå at personer bosatt i Norge omgår ekteskapslovens krav ved å reise utenlands og inngå ekteskapet der.

Lovvedtaket innebærer blant annet at ekteskap som er inngått i utlandet ikke skal legges til grunn dersom en av partene er under 18 år, ekteskapet inngås uten at begge parter er til stede under vigselen, eller om en av partene allerede er gift (ekteskapsloven¹⁰⁹ § 18a). Dette vil gjelde uavhengig av om ekteskapet er gyldig i det landet vigselen finner sted, så lenge minst en av partene er norsk statsborger eller fast bosatt her i landet. For å avhjelpe alvorlige negative konsekvenser kan imidlertid departementet anerkjenne ekteskapet dersom sterke grunner taler for det.

Lovendringene fører videre til at det blir lettere å få oppløst et ekteskap inngått ved tvang (straffeprosessloven¹¹⁰ § 3 første ledd nr. 7). 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 foretas også endringer i straffeprosessloven slik at adgangen til å fremme krav om ugyldighet eller skilsmisse som borgerlig rettskrav i en straffesak utvides, selv om ektefellen ikke er siktet i saken.

Det skjer også en innstramming i fylkesmannens mulighet for å gi tillatelse til inngåelse av ekteskap for søkere under 18 år. For søkere under 16 år vil det ikke bli mulig å gi slik tillatelse. For søkere mellom 16 og 18 år skal tillatelse bare kunne gis hvis det foreligger sterke grunner. Denne endringen er i samsvar med straffeloven¹¹¹ § 220, som sier at det er straffbart å inngå ekteskap med noen under 16 år.

¹⁰⁸ Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/100/PDFS/OTP200520060100000DDDDPDFS.pdf>

¹⁰⁹ Lov om ekteskap av 4. juli 1991 nr. 47

¹¹⁰ Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25

¹¹¹ Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10

9.3 Endringer i utlendingsloven – lovfesting av DNA-testing og aldersundersøkelse

Utlendingsloven¹¹² ble endret fra 1. juli 2007 ved tilføyelse av ny § 37f og § 37g. Ny § 37f gir hjemmel for å be søkeren og referansepersonen (personen som søkeren hevder å være i familie med) om å avlegge en DNA-test. DNA-testen blir benyttet for å fastslå om det er gitt korrekte opplysninger om familierelasjonen i saker som gjelder familiegjenforening mellom foreldre og barn, og der forholdet ikke kan dokumenteres på annen måte.

Ved ny § 37g gis det hjemmel for å be utlendingen om å la seg undersøke for å klargjøre alderen, dersom det i en sak om asyl eller i en sak om arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse for et familiemedlem ikke er mulig å fastslå med rimelig sikkerhet om utlendingen er over eller under 18 år.

Begge ordningene hadde tidligere rettslig grunnlag i samtykke.

Bakgrunnen for lovendringen er Ot.prp. nr. 17 (2006–2007) Om lov om endringer i utlendingsloven (DNA-testing og aldersundersøking m.v.).¹¹³ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) fremhever her at ingen sider ved DNA-testingen eller aldersundersøkelsen fremstår som problematiske i forhold til EMK artikkel 8 eller barnekonvensjonen.

I en pressemelding av 15. juni 2007¹¹⁴ viser AID til at vedkommende som blir bedt om å la seg undersøke, vil kunne oppleve å føle et visst press. Det fremheves at et avslag av en anmodning om aldersundersøkelse eller DNA-test uten en god begrunnelse, vil kunne føre til at saken svekkes.

112 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 24. juni 1988 nr. 64

113 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20062007/017/PDFS/OTP200620070017000DDDDPDFS.pdf>

114 AIDs pressemelding nr. 71/2007. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressester/pressemeldinger/2007/Bedre-rettslig-grunnlag-for-DNA-testing-.html?id=473094>

9.4 Endringer i helseregisterloven – flere sentrale helseregistre og krypteringskrav

16. februar 2007 ble Norsk pasientregister (NPR) tilføyd til listen i helseregisterloven¹¹⁵ § 8 tredje ledd over helseregistre hvor navn, fødselsnummer og andre direkte personidentifiserende kjennetegn kan behandles uten samtykke fra den registrerte. Det ble samtidig inntatt at direkte personidentifiserende kjennetegn skal lagres kryptert i de sentrale helseregistrene. Krypteringskravet blir i Ot.prp. nr. 49 (2005–2006) Om lov om endringer i helseregisterloven (Norsk pasientregister)¹¹⁶ særlig begrunnet i personvernshensyn.

7. desember 2007 ble Norsk pasientregisterforskrift¹¹⁷ vedtatt. Forskriften gir regler om innsamling og behandling av opplysninger i NPR. Registeret vil inneholde helseopplysninger om alle personer i Norge som får helsehjelp i spesialisthelsetjenesten. Videre vil registeret ha enkelte opplysninger om skader og ulykker fra akuttmottak og enkelte legevakter. Opplysningene i NPR er underlagt tekniske og organisatoriske hindre av høyeste kvalitet for å sikre at misbruk ikke skjer, blant annet gjennom konkrete krav til konfidensialitet og informasjonssikkerhet. Registeret skal være kryptert slik at ikke enkeltpersoner kan gjenkjennes. Utlevering av opplysninger til helsetjeneste eller forskere kan bare skje i henhold til forskriftens utleveringsbestemmelser eller etter konsesjon fra Datatilsynet. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet vil forskriften tre i kraft i løpet av 2008.

15. juni 2007 ble også Nasjonal database for elektroniske resepter inntatt i § 8 tredje ledd. Det ble videre tilføyd at kravet om kryptering av direkte personidentifiserende kjennetegn ikke skal gjelde for opplysninger som lagres i denne databasen. I Ot.prp. nr. 52 (2006–2007) Om lov om endringer i helseregisterloven (nasjonal database for elektroniske resepter)¹¹⁸ blir unntaket begrunnet i at kryptering ikke ville vært noen effektiv beskyttelse av personvernet, og at man heller må søke å ivareta dette ved taushetsplikt og informasjonssikkerhet. Dessuten fremheves det at et krav

115 Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger av 18. mai 2001 nr. 24

116 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/049/PDFS/OTP200520060049000DDDDPDFS.pdf>

117 Forskrift om innsamling og behandling av helseopplysninger i Norsk pasientregister av 7. desember 2007 nr. 1389

118 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1968107/PDFS/OTP200620070052000DDDDPDFS.pdf>

om kryptering ville medføre høyere kostnader til utvikling og drift av reseptformidleren.

9.5 Endringer i straffegjennomføringsloven – bruk av radiologiske undersøkelser

29. juni 2007 ble det vedtatt enkelte justeringer i straffegjennomføringsloven¹¹⁹ og straffeloven.¹²⁰ Blant annet blir straffegjennomføringsloven § 29 annet ledd endret slik at Kriminalomsorgen kan benytte radiologisk undersøkelse for å fastslå om domfelte skjuler kjemiske stoffer i kroppen som ikke er lovlig foreskrevet.

Bakgrunnen for lovendringene er Ot.prp. nr. 15 (2006–2007) Om lov om endringer i straffegjennomføringsloven og straffeloven (opplysningsplikt, vandelskrav og varsel til fornærmede m.v.)¹²¹, og det uttrykkes under kapittel 1 at «Bruk av radiologisk undersøkelse vil ... være både en sikrere og mer human metode for å fastslå om domfelte skjuler ulovlige stoffer i kroppen enn for eksempel spesialtoalett».

Under kapittel 8 i proposisjonen viser departementet til at flere høringsinstanser har vært kritiske til bruk av radiologisk undersøkelse. Blant annet har Sosial- og helsedirektoratet uttalt at «helseisikoen forbundet med slike undersøkelser [ikke] kan ... vurderes som ubetydelig». Videre har Norsk radiografforbund uttalt at «[m]edisinsk bruk av stråling kan medføre risiko for pasientens liv og helse i ytterste konsekvens».

Under proposisjonens kapittel 9 fremheves det at de foreslåtte endringene ikke anses å stride mot EMK, men utover dette er ikke lovendringene vurdert i forhold til menneskerettighetene.

Endringene trådte i kraft 1. november 2007.

119 Lov om gjennomføring av straff m.v. av 18. mai 2001 nr. 21

120 Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10

121 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20062007/015/PDFS/OTP200620070015000DDDPDFS.pdf>

9.6 Endringer i psykisk helsevernloven – nye tvangsbestemmelser

Fra 1. januar 2007 trådte endringer i psykisk helsevernloven¹²² i kraft. Blant annet ble det åpnet for tvang og tvangs-ernæring ved alvorlige spiseforstyrrelser (§ 4-4 andre ledd bokstav b) og adgang til å ta urinprøve ved mistanke om rusmisbruk (§ 4-7a).

Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 65 (2005–2006) Om lov om endringer i psykisk helsevernloven og pasientrettighetsloven m.v.¹²³, og departementet foretar her under punkt 3.2.1.3 en gjennomgang av lovendringenes forhold til EMK artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familie-liv. Det fremheves her at:

Etter departementets vurdering er ... forslaget til regulering av urinprøvetaking i lovforslaget § 4-7 a, samt lovreguleringen av tvangsernæring i forbindelse med alvorlige spiseforstyrrelser, i samsvar med artikkel 8. Forslaget til regulering av urinprøvetaking er begrenset til å gjelde personer hvor det er mistanke om rusmiddelmisbruk og det stilles krav til at kontrollen skal være strengt nødvendig av hensyn til helsehjelpen. Forslaget til endring av § 4-4 vedrørende behandling av alvorlige spiseforstyrrelser skal gi hjemmel for behandling uten eget samtykke av svært alvorlig syke personer. Selv om tiltaket kan oppleves svært inngripende, kan de helsemessige konsekvenser av å ikke gi slik behandling være så store at regelverket anses for å være i samsvar med artikkel 8.

Øvrige endringer i psykisk helsevernloven omtales under del II punkt 4.1 og del III punkt 2.1.

9.7 Endringer i straffegjennomføringslovens regler om kommunikasjonskontroll

Ved lov 29. juni 2007 nr. 84 ble det vedtatt endringer i straffegjennomføringslovens¹²⁴ regler om kommunikasjonskontroll av advokater som ikke er offentlige forsvarere. I § 30

122 Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern av 2. juli 1999 nr. 62

123 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/065/PDFS/OTP200520060065000DDDPDFS.pdf>

124 Lov om gjennomføring av straff av 18. mai 2001 nr. 21

sjette ledd, § 31 sjette ledd og § 32 sjette ledd er «offentlig forsvarer» byttet ut med «advokat».

Endringene bygger på Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) Om lov om endringer i straffegjennomføringsloven m.v. (tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen m.v.)¹²⁵, og det fremheves her at lovendringene gjelder nødvendige endringer for å bringe reglene i samsvar med EMK artikkel 8. Det vises blant annet til at straffegjennomføringsloven §§ 30–32 ikke har vært forenlig med EMK artikkel 8, slik denne er tolket av EMD når det gjelder kontroll av kommunikasjon med advokater som ikke er offentlige forsvarere. Dette gjaldt blant annet åpning av post til og fra advokater uten at det forelå konkret mistanke om at sendingen inneholdt ulovlige objekter, gjennomlesning av post til og fra advokater uten at det forelå særlige omstendigheter som ga myndighetene rimelig grunn til å tro at advokatprivilegiet ble misbrukt og at brevets innhold kunne skade fengselets sikkerhet, andres sikkerhet eller var straffbart på annen måte, avlytting av telefonsamtaler mellom innsatte og dennes advokat samt avlytting av samtaler under besøk av advokat.

Endringene trådte i kraft 1. november 2007.

9.8 Endringer i helsepersonelloven og i sosialtjenesteloven – krav om politiattest for helse- og sosialpersonell som arbeider med barn eller utviklingshemmede

1. april 2007 trådte ny § 20a i helsepersonelloven¹²⁶ og ny § 8-10 i sosialtjenesteloven¹²⁷ i kraft. Disse bestemmelsene stiller krav om politiattest for helse- og sosialpersonell som arbeider med barn eller utviklingshemmede. Kravet om politiattest gjelder ved stillinger, arbeidsforhold osv. der helse- og sosialpersonell ved utøvelsen av sitt arbeid kan komme i situasjoner med barn der seksuelle overgrep kan finne sted. Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller er dømt for seksualforbrytelser eller barnepornografi. Attesten skal være uttømmende og ikke eldre enn tre måneder.

¹²⁵ Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1955947/PDFS/OTP200620070031000DDDPDFS.pdf>

¹²⁶ Lov om helsepersonell m.v. av 2. juli 1999 nr. 64

¹²⁷ Lov om sosiale tjenester m.v. av 13. desember 1991 nr. 81

Bakgrunnen for endringene var Ot.prp. nr. 86 (2005–2006) Om lov om endringer i helsepersonelloven, sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover.¹²⁸ Det fremgår her at formålet med lovendringene er å forebygge seksuelle overgrep mot barn og utviklingshemmede.

I lovens forarbeider drøftes forholdet til EMK artikkel 8 særskilt, og det uttales blant annet at:

Ifølge artikkel 8 nr. 1 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) har enhver rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Det er grunn til å anta at bruken av opplysningene i en politiattest, på grunn av opplysningenes sensitive karakter, er å anse som et inngrep i forhold til denne bestemmelsen ... Hensynet til samfunnets behov for beskyttelse må veies mot hensynet til det enkelte helse- og sosialpersonellet personvern, herunder hensynet til rehabilitering og resosialisering av tidligere straffedømte personer. Et krav om politiattest for helse- og sosialpersonell kan bare stilles i den grad det er nødvendig for å nå bestemte formål, og politiattesten må ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Det uttales videre at:

Departementet mener imidlertid at en politiattest vil kunne bidra til økt sikkerhet for barn, blant annet fordi en må kunne forvente at personer som har anmerkning på sin politiattest velger seg bort fra stillinger hvor de vil bli avkrevd slik attest. Slik departementet vurderer det, er ethvert seksuelt overgrep mot barn ett overgrep for mye, og hensynet til barns trygghet og sikkerhet må veie meget tungt.

9.9 Høring – NOU 2007: 2 Lovtiltak mot datakriminalitet

12. februar 2007 avga Datakrimutvalget¹²⁹ NOU 2007: 2 *Lovtiltak mot datakriminalitet* (delutredning II)¹³⁰ til

¹²⁸ Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/086/PDFS/OTP200520060086000DDDDPDFS.pdf>

¹²⁹ Datakrimutvalget ble opprettet ved kongelig resolusjon 11. januar 2002. Etter mandatet skal utvalget utrede lovtiltak mot datakriminalitet.

¹³⁰ NOUen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1937086/PDFS/NOU200720070002000DDDDPDFS.pdf>

Justis- og politidepartementet. Utvalget kommer her med forslag til straffebestemmelser om datakriminalitet som kan tas inn i den spesielle delen i den nye straffeloven.¹³¹ Høringsfristen var 25. mai 2007.

Lovutkastet § 14 inneholder et generelt forbud mot masseutsendelse av elektronisk kommunikasjon («spam»). Uvalget fremhever under punkt 5.6.6. at det anser den foreslåtte bestemmelsen å støtte opp under EMK artikkel 8, og går også inn i og vurderer forslaget opp mot EMK artikkel 10.

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) fremhevet i sitt hørings svar av 1. juni 2007¹³² at lovutkastet § 14 i utgangspunktet tilfredsstillende inngrepshjemmelen i EMK artikkel 10 nr. 2. SMR påpekte at inngrepet i ytringsfriheten må begrunnes i tungtveiende hensyn, og fremhevet at lovgiver klart bør definere samt angi hvilken vekt de ulike hensynene har hatt i lovforarbeidene. SMR gjorde også departementet oppmerksom på spørsmålet om hvorvidt forslaget til ny straffebestemmelse i § 14 kan føre til uønsket og kanskje urettmessig overvåkning av enkeltpersoner, og henstilte departementet til å vurdere forslaget også opp mot den delen av EMK artikkel 8 som regulerer «korrespondanse».

Datakrimutvalget vurderer i utredningens kapittel 7 Datakrimkonvensjonens tilleggsprotokoll av 28. januar 2003 (ETS 189), som regulerer rasistiske eller fremmedfiendtlige handlinger foretatt ved hjelp av datasystem. Norge har ikke ratifisert tilleggsprotokollen, og vurderingen er ledd i utvalgets gjennomgang av hvilke lovendringer som er nødvendige for at Norge skal kunne ratifisere denne. Datakrimutvalget går inn for at Norge, ved en ratifikasjon av tilleggsprotokollen, reserverer seg mot tilleggsprotokollen artikkel 6 som fastsetter et forbud mot ytringer som forneker, vesentlig minimaliserer, aksepterer eller forsvarer folkemord eller forbrytelser mot menneskeheten. I sitt hørings svar tiltrer SMR i det vesentlige Datakrimutvalgets forslag og begrunnelse, men det var etter SMRs mening en svakhet at utviklingen rundt straffeloven § 135a, herunder FNs rasediskrimineringskomité's uttalelse i forbindelse med Sjølie-saken, ikke er omtalt. SMR henstilte derfor til departementet om å foreta en grundig vurdering av rettstilstanden i den kommende proposisjonen.

¹³¹ Lov om straff (straffeloven) av 20. mai 2005 nr. 28

¹³² SMRs hørings svar er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjon/horinger/datakriminalitet.pdf>

9.10 Høring – NOU 2007: 10 Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering

Finansdepartementet sendte 24. august 2007 ut på høring NOU 2007: 10 *Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering*.¹³³ Lovutvalget foreslår her gjennomføring av EØS-regler som svarer til EU-direktiv 2005/06/EF (tredje hvitvaskingsdirektiv). Det foreslås blant annet at dagens regler om identifikasjon av kunder erstattes med mer omfattende og detaljerte krav til kundekontroll. Samtidig foreslås det at kravene til kundekontroll tilpasses den risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering som kunden ansees å representere. Det foreslås videre en plikt for rapporteringspliktige virksomheter til løpende å følge opp eksisterende kundeforhold. Videre foreslås det forsterkede kontrolltiltak overfor «politiske eksponerte personer», det vil si personer som innehar eller i løpet av det siste året har innehatt høytstående offentlige verv eller stillinger i en annen stat enn Norge, samt nære familiemedlemmer og kjente medarbeidere til slike personer. Kundekontroll vil omfatte registrering av opplysninger om kunden, bekreftelse av kundens identitet på grunnlag av gyldig legitimasjon m.m.

Høringsfristen gikk ut 8. oktober 2007. Departementet legger opp til å fremme et lovforslag tidlig i 2008.

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) viste i sitt høringssvar av 18. september 2007¹³⁴ til at lovutvalget i sin utredning ikke har vurdert forholdet mellom de foreslåtte tiltakene og Norges internasjonale forpliktelser, med unntak av de forpliktelsene som følger av EØS-avtalen. SMR fremhevet at de foreslåtte tiltakene innebærer inngrep i enkeltpersoners privatsfære, jf. EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. SMR viste særlig til at det følger av praksis fra EMD at EMK artikkel 8 omfatter en lang rekke forhold, herunder saker om navn og identitet, overvåking og registre (både offentlige og private). SMR anbefalte derfor at departementet går inn på tiltakenes forhold til menneskerettighetene i den videre behandlingen av forslaget, og at dette synliggjøres i den kommende proposisjonen.

¹³³ NOUen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2002050/PDFS/NOU200720070010000DDDPDFS.pdf>

¹³⁴ SMRs høringssvar er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/hvitvasking.pdf>

9.11 Høring – forslag om endringer av saksbehandlingsreglene om besøksforbud

Justisdepartementet sendte 28. juni 2007 på høring spørsmålet om hvorvidt ordningen med obligatorisk rettslig overprøving av påtalemyndighetens beslutninger om besøksforbud bør oppheves (straffeprosessloven¹³⁵ § 222a siste ledd).¹³⁶ Bakgrunnen for forslaget er innspill fra flere aktører i straffesaksjeden om at den som forbudet er rettet mot, ofte ikke møter i rettsmøtet, og at de fleste besøksforbud opprettholdes av retten.

Departementet fremhever i høringsnotatet at en opphevelse av dagens ordning vil kunne føre til store besparelser for tingrettene og påtalemyndigheten. Departementet peker imidlertid på at rettssikkerhetshensyn taler mot en opphevelse, da et besøksforbud griper inn i bevegelses- og handlefriheten til den det er rettet mot. Departementet viser videre til at påtalemyndigheten kan beslutte besøksforbud uten at den det er rettet mot, har fått anledning til å uttale seg, og fremhever at også hensynet til kontradiksjon følgelig kan tale mot at ordningen med obligatorisk domstolskontroll endres.

Departementet fremhever også at det kan være grunn til å videreføre ordningen med obligatorisk overprøving av besøksforbud i eget hjem, selv om den oppheves for vanlige besøksforbud. Dette begrunnes i at et forbud mot å oppholde seg i sitt eget hjem er en særlig inngripende form for tiltak som bør overprøves av retten.

Endringsforslagets forhold til menneskerettighetene ble ikke vurdert i høringsnotatet.

Høringsfristen gikk ut 15. oktober 2007.

9.12 Handlingsplan mot tvangsekteskap

Regjeringen la 29. juni 2007 frem en ny fireårs handlingsplan mot tvangsekteskap.¹³⁷ Planen inneholder 40 tiltak som skal sikre forebygging og beskyttelse av dem som utsettes for overgrep. Handlingsplanen har et særlig fokus på skolens

¹³⁵ Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25

¹³⁶ Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Høringsnotat%20besøksforbud.pdf>

¹³⁷ Handlingsplanen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Planer/2007/Handlingsplan_mot_tvangsekteskap_2007.pdf

rolle, utenriksstasjonene, behovet for trygge bosteder og styrket offentlig samhandling og kompetanse.

Det fremheves i handlingsplanen at det er forbudt ved norsk lov å tvinge noen til å inngå ekteskap, og at retten til selv å velge sin ektefelle er nedfelt i flere internasjonale konvensjoner. Det vises i denne sammenhengen til SP artikkel 23, KDK artikkel 16 og BK artikkel 12. EMK artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv nevnes imidlertid ikke.

Regjeringen forslår i statsbudsjettet for 2008 å bevilge 70 millioner kroner til gjennomføring av tiltakene.¹³⁸

9.13 Ny personvernkommisjon

Regjeringen opprettet 25. mai 2007 en kommisjon (Personvernkommisjonen) som skal ta for seg den sårbare stillingen personvernet har i møte med den teknologiske utviklingen, og komme med forslag som kan bidra til å styrke enkeltmenneskets integritet og rett til privatliv. I mandatet er det lagt vekt på at kommisjonen skal ha en vid tilnærming, og at den står fritt til å tolke dilemmaer og utfordringer innenfor hele personvernområdet.¹³⁹

Kommisjonen ledes av utdanningsdirektør Kjellbjørg Lunde, og arbeidet skal være sluttført innen 15. desember 2008.

9.14 Høyesterettsavgjørelser

Høyesterettsdom om fratakelse av foreldreansvar og samtykke til adopsjon og EMK artikkel 8

Høyesterett avsa 20. april 2007 dom i en sak som gjaldt overprøving av fylkesnemndas vedtak om å frata de biologiske foreldrene foreldreansvaret for en gutt og gi samtykke til adopsjon av ham, jf. barnevernloven § 4-20.¹⁴⁰ Spørsmålet var først og fremst om vilkåret i tredje ledd bokstav b om at adopsjonen vil være til barnets beste, var oppfylt.

138 St.prp. nr. 1 (2007–2008) er tilgjengelig på http://www.statsbudsjettet.dep.no/upload/Statsbudsjett_2008/dokumenter/pdf/fagdep/aid.pdf#page=17

139 Mandatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Statsforvaltning/Mandat_Personvernkommisjonen.pdf

140 HR-2007-732-A

Høyesterett foretok først en gjennomgåelse av rettssituasjonen. Retten viste blant annet til at forholdet mellom generelle erfaringer om barnets beste og spesielle hensyn er drøftet i flere høyesterettsavgjørelser. Den sakkyndige for Høyesterett i denne saken uttrykte som en generell erfaring at fosterhjemforhold ikke er å foretrekke når det gjelder langvarig plassering av barn som er kommet til fosterhjemmet før de har etablert tilknytning til noen biologisk forelder; her er adopsjon det beste for barnets utvikling. Høyesterett uttalte at en slik generell, men nyansert erfaring må veie tungt, men likevel slik at individuelle momenter – som kan tale mot eller for adopsjon – må vurderes opp mot de generelle erfaringene.

Høyesterett viste videre til Rt. 2001 s. 14, hvor det på bakgrunn av praksis fra EMD syntes å være stilt opp et krav om at samtykke til adopsjon mot foreldrenes vilje bare bør gis i «ekstraordinære tilfeller». Retten uttalte imidlertid at den så det som uklart hva kravet nærmere skulle innebære, og fremhevet at det neppe kunne utledes mer av EMDs praksis enn at adopsjon krever særlig tungtveiende grunner.

Høyesterett hadde videre vanskelig for å se at praksis etter EMK ga noe bidrag til løsningen av denne saken utover det som fulgte av norsk høyesterettspraksis. Dette ble begrunnet i at avgjørelsene der EMD hadde ansett adopsjon å være i strid med konvensjonen, gjaldt saker som var lite sammenlignbare med denne.

Etter dette gikk Høyesterett over til den konkrete vurderingen av saken, og løsningen ble at fylkesnemndas vedtak om å frata foreldrene foreldreansvaret og å gi samtykke til adopsjon måtte opprettholdes, og tingrettens dom ble således stadfestet.

Høyesterettsdom om omgjøring av utvisningsvedtak og EMK artikkel 8

Høyesterett avsa 3. mai 2007 dom i en sak som gjaldt gyldigheten av Utlendingsnemndas beslutning om ikke å omgjøre et tidligere vedtak om utvisning etter utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav b, jf. tredje ledd, og herunder domstolenes prøvelsesadgang.¹⁴¹

141 HR-2007-798-A

A fikk etter omgjøring av en tidligere avslått asylsøknad, tilatelse til opphold i Norge på humanitært grunnlag i 1993. I 1996 ble han dømt til fengsel i 5 år, og i 1997 fattet Utlendingsdirektoratet vedtak om utvisning med hjemmel i utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav b. Utvisningsvedtaket ble etterfulgt av ytterligere forvaltningsmessig behandling, foranlediget av diverse klager og fornyede søknader, og endelig i 2005 opprettholdt Utlendingsnemnda et avslag på en anmodning om omgjøring av et utvisningsvedtak fra 2004.

For Høyesterett ga forsvaren blant annet uttrykk for at han anså rettighetene til privatliv og familieliv etter EMK artikkel 8 ivaretatt ved bestemmelsen i utlendingsloven § 30 tredje ledd, og ville således ikke påberope seg at Utlendingsnemndas avslag i 2005 på søknaden om omgjøring innebar en krenkelse av konvensjonen. Høyesterett nøyde seg med å bemerke at heller ikke den kunne se at avslaget var i strid med EMK artikkel 8.

Høyesterett foretok så en konkret vurdering av utlendingsloven § 30 og stadfestet etter dette lagmannsrettens dom hvor utvisningsvedtaket ikke ble omgjort.

Høyesterettsdom om utvisning og EMK artikkel 8

Høyesterett avsa 8. november 2007 dom i en sak som gjaldt gyldigheten av vedtak etter utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav a om at hensynet til rikets sikkerhet gjør en utvisning nødvendig.¹⁴²

Utlendingsdirektoratet fattet i 2003 vedtak om å tilbakekalle As asylstatus og reisebevis, bosettingstillatelse og tidligere arbeids- og oppholdstillatelse. Samtidig ble også fattet vedtak om at han skulle utvises og innmeldes i Schengens informasjonssystem. As klage til Utlendingsnemnda ble ikke tatt til følge. Vedtakene ble truffet etter instruks fra Kommunal- og regionaldepartementet. A gikk deretter til søksmål mot staten om gyldigheten av vedtaket om utvisning m.m. Staten ble frifunnet i tingretten, og lagmannsretten stadfestet tingrettens dom. A anket deretter lagmannsrettens dom til Høyesterett.

Etter å ha foretatt en konkret vurdering av om vilkåret om «rikets sikkerhet» etter utlendingsloven § 30 annet ledd

142 HR-2007-1869-A

bokstav a var oppfylt, hvilket ble besvart bekreftende, gikk retten til proporsjonalitetsvurderingen etter EMK artikkel 8 om retten til privatliv og familieliv. Høyesterett viste til artikkel 8 annet ledd om at det kan gjøres unntak fra dette når det er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til særskilt nevnte sentrale samfunnsmessige interesser. Høyesterett sluttet seg til tingrettens drøftelse på dette punktet og nøyde seg med å bemerke at det ikke kunne være tvilsomt at de interessene som det norske samfunnet hadde i den utvisningen som var besluttet, med klar margin måtte veie tyngre enn de interessene som A og hans familie hadde i at det ikke skulle skje noen utvisning.

Høyesterett viste videre til at forvaltningen ved bedømmelsen av spørsmålet om utvisning også hadde bygget på informasjon som var hemmeligholdt for domstolene etter bestemmelsene i tvistemålsloven § 204 nr. 1. Høyesterett uttalte at bevis fra de åpne kildene i dette tilfellet hadde gitt et tilstrekkelig grunnlag for å kunne prøve Utlendingsnemndas vedtak. Høyesterett tok derfor ikke stilling til hvilken innvirkning det ville ha hatt på prøvelsesadgangen om det åpne materialet hadde vært utilstrekkelig til å underbygge forvaltningens vedtak. Det ble likevel uttalt at det ikke uten videre var innlysende at en begrenset adgang til å overprøve fordi vesentlige opplysninger ble holdt hemmelige av hensyn til rikets sikkerhet, ville innfri de kravene som følger av EMK.

Høyesterett stadfestet etter dette lagmannsrettens dom.

9.15 Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)

Sanchez Cardenas mot Norge – krenkelse av EMK artikkel 8¹⁴³

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

143 Appl. no. 12148/03

omsorgen for barna enn moren. Barnas mor anket dommen til lagmannsretten, og her ble klageren nektet samværsrett med barna. Det ble i dommen uttalt «At det ikke forelå tilstrekkelig bevis i straffesaken, er likevel ikke avgjørende i denne sak ... Ut fra de opplysninger som foreligger i saken og der det er gitt nokså detaljerte beskrivelser av overgrepene sammenholdt med [Ls] sterke motforestillinger mot å ha samvær med far, er det etter lagmannsrettens syn mye som kan tyde på at overgrep har funnet sted. Lagmannsretten har likevel for sin avgjørelse ikke funnet det nødvendig å gå nærmere inn på dette eller å ta stilling til det». Klageren anket dommen inn for Høyesteretts kjæremålsutvalg¹⁴⁴, som nektet anken fremmet.

EMD tok stilling til saken 4. oktober 2007. Klageren anførte krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1 og artikkel 8. Videre anmodet han domstolen om å revurdere den delen av «admissibility-avgjørelsen» av 1. juni 2006¹⁴⁵ der domstolen på grunnlag av ikke-uttømming av nasjonale rettsmidler hadde avvist klagerens anførsel om krenkelse av artikkel 6 nr. 2. Klageren anførte også at en av dommerne i lagmannsretten hadde vært inhabil.

Domstolen fastslo innledningsvis at dens «admissibility-avgjørelse» 1. juni 2006 var endelig, og at den ikke fant noe grunnlag for å revurdere avgjørelsen. Den viste videre til at klagerens habilitetsinnsigelse mot en av dommerne i lagmannsretten var en ny anførsel som ikke var omfattet av domstolens «admissibility-avgjørelse», og at den således falt utenfor det domstolen kunne ta stilling til.

Domstolen fastslo at EMK artikkel 8 kom til anvendelse. Domstolen fremhevet deretter at lagmannsrettens uttalelse måtte anses som et inngrep, og påpekte at det ikke var reist tvil om at inngrepet var i samsvar med loven. Domstolen uttalte videre at den kunne akseptere at det underliggende hensynet til lagmannsretten da den kom inn på spørsmålet om mistanken om overgrep, var hensynet til å beskytte andres rettigheter, og at dette var et legitimt formål i henhold til artikkel 8 nr. 2. Domstolen fant imidlertid ikke at det forelå noen overbevisende grunner for hvorfor lagmannsretten delvis hadde behandlet og delvis hadde unnlatt å behandle spørsmålet om seksuelt overgrep. Domstolen viste videre til

144 HR-2002-1610

145 EMD-2003-12148-1

at lagmannsretten hadde tatt judisiell stilling til bevisene og på denne basis uttrykt en mistanke om at klageren hadde begått alvorlig kriminalitet. Deretter ble det vist til en legeerklæring som påviste hvordan lagmannsrettens uttalelse hadde innvirket på klagerens psykiske og fysiske helse samt hans sosiale liv og familieliv. Til tross for uttalelsens karakter og mulig skadegjørende effekt, var uttalelsen ikke begrunnet i noen overbevisende forklaring. På bakgrunn av dette fant domstolen at lagmannsrettens uttalelse ikke var tilstrekkelig berettiget, og at den, til tross for den nasjonale domstolens skjønnsmargin på slike områder, var uproporsjonal i forhold til de legitime formålene den søkte å oppnå. Etter dette konkluderte domstolen med at det forelå en krenkelse av artikkel 8.

Tran mot Norge – avvist av EMD¹⁴⁶

Klageren var en vietnamesisk statsborger med oppholdstillatelse i Norge som i 1997 ble dømt for medvirkning til legemsbeskadigelse med døden til følge i den såkalte Oslo S-saken. Han hadde også blitt dømt for tre voldsforbrytelser i 1995. I 1998 fattet Utlendingsdirektoratet vedtak om utvisning av klageren og tilbakekalling av hans flyktningstatus. Høyesterett stadfestet utvisningsavgjørelsen.¹⁴⁷

Saken ble klaget inn for EMD, og klageren anførte at utvisningsavgjørelsen innebar en krenkelse av hans rett til familie- og privatliv etter EMK artikkel 8. Domstolen tok stilling til saken 14. juni 2007.

Domstolen fastslo først at det ikke var tvilsomt at utvisningen innebar et inngrep i klagerens familie- og privatliv etter artikkel 8. Det var heller ikke tvilsomt at utvisningen søkte å oppnå et legitimt formål om å verne offentlig trygghet og forebygge uorden eller kriminalitet, i henhold til bestemmelsens annet ledd. Det avgjørende spørsmålet var således hvorvidt utvisningen var proporsjonal i forhold til de legitime formålene som var søkt oppnådd. Domstolen påpekte at den i denne vurderingen ville se hen til tidligere praksis, og i særlig grad de kriteriene den hadde fastlagt i Üner-saken.¹⁴⁸

146 Appl. no. 34029/05

147 Rt. 2005 s. 238

148 Appl. no. 46410/99

I den konkrete vurderingen viste domstolen særlig til at klagerens tilknytning til Norge ikke var spesielt sterk; hans norskkunnskaper var dårlige, han var ikke i et stabilt ansetelsesforhold og hans sosiale miljø besto stort sett av vietnamesiske gjenger. Domstolen fremhevet at klageren var blitt funnet skyldig i forbrytelser som innebar en høy grad av vold og som medførte særlig alvorlige legemsbeskadigelser. Domstolen viste videre til at begge domfellelsene gjaldt gjengkriminalitet, et sosialt fenomen som var særlig skadelig for offentlig trygghet og forebygging av uorden og kriminalitet. Domstolen påpekte også at klageren hadde viktige tilknytninger til Vietnam, og den la videre vekt på at utvisningen ble effektivt da klageren var 27 år, og at returneringen således ikke kunne anses å innebære for store vanskeligheter for klageren. Etter dette konkluderte et flertall av domstolen med at klagen måtte avvises som åpenbart grunnløs i henhold til artikkel 35 nr. 3 og 4, da utvisningen måtte anses proporsjonal i forhold til de legitime formålene som ble søkt oppnådd, og således nødvendig i et demokratisk samfunn.

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 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 nødvendig i et demokratisk samfunn.

Barns tanke- og trosfrihet er særskilt beskyttet av BK artikkel 14. Bestemmelsen anerkjenner også foreldrenes rett til å veilede barnet i utøvelsen av rettigheten. EMK første protokoll artikkel 2, SP artikkel 18 nr. 4 og ØSK artikkel 13 nr. 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 Høring – NOU 2007: 6 Formål for framtida

Bostad-utvalget avga 8. juni 2007 utredningen NOU 2007: 6 *Formål for framtida*¹⁴⁹ til Kunnskapsdepartementet. I henhold til mandatet skulle utvalget analysere og vurdere de ulike delene av formålet med opplæringen og formål for barnehagen med særlig vekt på samfunnets utvikling med økt internasjonalisering og mangfold, formuleringene knyttet til det kristne verdigrunnlaget og endringene i utdanningssystemet.¹⁵⁰ På bakgrunn av dette fremmet utvalget forslag til ny § 1-2 i opplæringsloven¹⁵¹ og ny § 1 i barnehageloven.¹⁵²

Gjeldende formålsparagrafer har lenge vært omstridt, særlig på grunn av formuleringene om «ei kristen og moralsk oppseding» (grunnskolen) og «oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier» (barnehagen). Forslagene til nye formålsbestemmelser innebærer hovedsakelig at verdigrunnlaget uttrykkes gjennom felles verdier slik disse kommer til uttrykk i kristen og humanistisk tradisjon, ulike religioner og livssyn, og slik de er forankret i menneskerettighetene.

Utvalget foretar en bred gjennomgang av formålsparafene og deres forhold til de internasjonale menneskerettighetene i kapittel 8. Utvalget fremhever her at det antar at de eksisterende formålsbestemmelsene for grunnskole og barnehage med den sterke vektleggingen av kristen oppdragelse, ikke harmonerer med de menneskerettslige kravene slik disse er formulert i menneskerettslige konvensjoner og nærmere for-

149 NOUen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1984848/PDFS/NOU200720070006000DDDDPDFS.pdf>

150 Mandatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Bostadutvalget/Bostadutvalget_mandat.pdf

151 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61

152 Lov om barnehager av 17. juni 2005 nr. 64

tolket av EMD og FNs overvåkningsorganer. Utvalget peker i den sammenhengen på problemene med å opprettholde de gjeldende formålsparagrafene uten at de menneskerettslige kravene til nøytralitet og objektivitet stadig trues i den praktiske hverdagen, og fremhever betydningen av å få formålsparagrafer for grunnskole og barnehage som utvilsomt oppfyller de menneskerettslige kravene.

Departementet sendte utredningen på høring 20. juni 2007, og høringsfristen gikk ut 1. november 2007.

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) berømmet i sitt hørings svar av 31. oktober 2007¹⁵³ utvalget for god og utfyllende omtale av menneskerettighetene. SMR var videre enig med departementet og utvalget om at det er viktig å modernisere dagens formålsbestemmelser i takt med samfunnsutviklingen og menneskerettslige krav. Samtidig understreket senteret det uheldige i å ha en direkte referanse til en bestemt religion i formålsbestemmelsene. SMR ba derfor om at departementet i det videre arbeidet med utvalgets forslag viderefører utvalgets fokus på Norges menneskerettslige forpliktelser og legger vekt på hensynet til grunnleggende verdier som har støtte i ulike religioner og livssyn.

10.2 Rundskriv om endringer i KRL-faget og om rett til fritak fra opplæring i skoleåret 2007/2008

For å sikre at KRL-faget er i overensstemmelse med EMK, og for å skape ro rundt opplæringen i faget for skoleåret 2007–2008, sendte Kunnskapsdepartementet 16. august 2007 ut informasjon¹⁵⁴ til alle kommuner om innholdet og konsekvensene av EMDs dom i saken Folgerø m.fl. mot Norge.¹⁵⁵ Domstolen fastslo i denne saken at den opprinnelige ordningen med begrenset fritak i KRL-faget er i strid med EMK. I rundskrivet blir det gjort klart at opplæringslovens¹⁵⁶ § 2-4, som regulerer KRL-faget, og læreplanen i faget skal tolkes i lys av dommen. Det vil blant annet si at det ikke skal være kvalitative forskjeller mellom opplæringen i kristendom og andre religioner og livssyn. Det blir i rundskrivet

153 SMRs hørings svar er tilgjengelig på http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/barnehagen_opplaeringen.pdf

154 Rundskriv F-15-07. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rundskriv/2007/Rundskriv-F-15-07-Informasjon-om-endring.html?id=478230>

155 Appl. no. 15472/02. Se nedenfor, punkt 10.6

156 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61

også redegjort for hvordan fritaksordningen skal praktiseres.

10.3 Høring – forslag til endring av KRL-faget

Kunnskapsdepartementet sendte 7. desember 2007 på høring forslag om endringer i opplæringsloven¹⁵⁷ §§ 2-3 (innhold og vurdering i grunnskoleopplæringen), 2-3a (fritak fra aktiviteter m.m. i opplæringen) og 2-4 (undervisningen i faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap).¹⁵⁸ Endringsforslaget er foranlediget av EMDs dom av 29. juni 2007 i saken Folgerø mot Norge.

Elever og foreldre til elever under 15 år kan i dag etter opplæringsloven § 2-3a gi melding om fritak fra undervisning som de ut ifra egen religion eller eget livssyn opplever som utøvelse av en annen religion eller livssyn, eller som de av samme grunn opplever som støtende eller krenkende. Melding om fritak behøver ikke begrunnes. Skoleeieren skal gi elever og foreldre til elever under 15 år årlig informasjon om reglene for fritak.

Opplæringsloven § 2-3a foreslås nå endret slik at bestemmelsen også presiserer at det skal informeres om innholdet i opplæringen i forbindelse med den årlige informasjonen om reglene for fritak. Dette skal ivareta merknaden fra EMD om at det er en forutsetning for å kunne melde fritak at foreldrene har god nok kunnskap om innholdet i opplæringen.

EMDs kritikk har ført til at departementet nå foreslår følgende endringer: Navnet KRL-faget endres til religion, livssyn og etikk (RLE) (navneendringen vil også gjelde for § 2-3 i loven), og de to siste avsnittene i dagens bestemmelse danner utgangspunkt for en ny lovtekst der vilkårene om at faget skal være objektivt, kritisk og pluralistisk, også inngår:

157 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61

158 Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2007/200706054/Hoeringsnotat_om_religion_livssyn_etikk.pdf

§ 2-4. Undervisninga i faget religion, livssyn og etikk

Religion, livssyn og etikk er eit ordinært skolefag som normalt skal samle alle elevar. Undervisninga i faget skal ikkje vere forkynnande.

Undervisninga i religion, livssyn og etikk skal bidra til forståing, respekt og evne til dialog mellom menneske med ulik oppfatning i trudoms- og livssynsspørsmål.

Den som skal undervise i religion, livssyn og etikk, skal presentere ulike verdsreligionar og livssyn på ein objektiv, kritisk og pluralistisk måte ut frå deira eigenart. Dei same pedagogiske prinsippa skal leggast til grunn for undervisninga i dei ulike emna.

De nærmere reglene for innholdet i faget flyttes fra lovteksten til læreplanen. Lovendringen medfører dermed behov for endringer i lærerplanen for faget, herunder at opplæringen skal være i samsvar med menneskerettighetene og objektiv, kritisk og pluralistisk. Det vil fremgå av læreplanen at den, på grunn av det kristendommen har hatt å si historisk og som kulturarv, skal ha mer stoff om kristendommen enn andre religioner og livssyn, uten at det er kvalitative forskjeller.

Høringsfristen er 4. februar 2008, og Norsk senter for menneskerettigheter vil inngi høringsuttalelse. Odelstingsproposisjon om dette forventes i løpet av 2008.

10.4 Uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling om bruk av hode- og ansiktsplagg i skolene

Etter forespørsel fra Kunnskapsdepartementet kom Justisdepartementets lovavdeling 21. august 2007 med en vurdering av om religionsfriheten, jf. Grunnloven § 2, EMK artikkel 9 og SP artikkel 18, er til hinder for å innta et forbud i skolens ordensreglement mot bruk av hode- og ansiktsplagg som dekker hele eller deler av ansiktet.¹⁵⁹ Bakgrunnen for saken er at byråden for barn og utdanning i Oslo 26. juni 2006 sendte et forslag om forbud mot bruk av slike plagg. Forslaget ble blant annet begrunnet i at heldekkende ansiktsplagg

¹⁵⁹ Uttalelsen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/Kampanjer/Tolkningsuttalelser/Forvaltningsrett/Oppklaringsloven/-2-9-og-3-7---Bruk-av-hode--og-ansiktspl.html?id=480738>

hindrer «undervisning, kommunikasjon og identifisering av den enkelte elev».

Lovavdelingen understreker i sin uttalelse at spørsmålet om bruk av niqab og burka, så vidt de er kjent med, ikke har vært forelagt for konvensjonsorganene etter EMK og SP. Lovavdelingen fremhever imidlertid at det kan tenkes at disse plaggene faller inn under vernet av religionsfriheten, og den foretar derfor en vurdering av i hvilken grad det kan gjøres inngrep i denne friheten, jf. EMK artikkel 9 nr. 2.

Lovavdelingen viser blant annet til at et heldekkende hodeplagg vil kunne påvirke samhandlingen med de andre elevene, og at det vil hemme utbyttet av for eksempel språkundervisningen, som det knytter seg stor samfunnsmessig interesse til. Den fremhever videre at det for yngre aldersgrupper kan reises spørsmål om hvor frivillig bruk av burka og niqab er, særlig når det gjelder barn i barneskolen. Deres bruk av burka og niqab forstyrrer undervisningen generelt og ødelegger for kommunikasjonen mellom elevene, kan dessuten et forbud, etter Lovavdelingens mening, trolig sies å beskytte de andre elevens rett til undervisning, som er vernet i EMK andre tilleggsprotokoll artikkel 1. Etter Lovavdelingens syn er det derfor klart at en hjemmel for forbud mot bruk av burka og niqab i skolen kan begrunnes ut fra de aktuelle formålene.

Lovavdelingen viser så til at forbudet i tillegg må være «nødvendig i et demokratisk samfunn» for at det ikke skal være i strid med EMK artikkel 9. Sentralt i denne vurderingen er en forholdsmessighetsvurdering; behovet for forbudet må vurderes opp mot ulempen for den enkelte ved inngrepet, og dette inngrepet må ikke gjøres mer inngripende enn det som kreves for å oppnå det bestemte formålet.

Lovavdelingen fremhever at hensynet til likestilling og til at alle skal få likeverdig utdanning, vil være relevante momenter som tilsier at burka og niqab kan forbys. Det påpekes videre at det er nær å anta at plagg som dekker store deler av ansiktet, vil virke hemmende på kommunikasjonen. For at elevene skal få fullt utbytte av undervisningen, kan derfor et forbud mot plagg som helt eller delvis dekker elevenes ansikt, bli ansett som nødvendig etter EMK artikkel 9 nr. 2. Lovavdelingen konkluderte etter dette med at et forbud mot plagg som helt eller delvis dekker elevenes ansikt i undervisningssituasjonen, ikke vil være i strid med EMK artikkel 9.

Forbudet kunne etter Lovavdelingens syn heller ikke sies å være i strid med religionsfrihetsbestemmelsene i Grunnloven § 2, BK artikkel 14 og SP artikkel 18, eller med diskrimineringsvernet i EMK artikkel 14.

10.5 Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)

Folgerø m.fl. mot Norge¹⁶⁰

Saken ble reist av en gruppe foreldrene som saksøkte staten fordi deres barn ikke fikk fullt fritak fra undervisningen i KRL-faget slik faget var da det ble innført i 1997. Saken ble brakt inn for norske domstoler i 1998, men Høyesterett ga staten medhold.¹⁶¹ Foreldrene klaget deretter saken inn for EMD.

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 tok stilling til saken 29. juni 2007.

Domstolen vurderte faget slik det var fastsatt i læreplanen av 1997, og det rettslige rammeverket rundt faget slik det da kom frem i formålsparagrafen for grunnopplæringen og bestemmelsene om faget og fritaksordningen, jf. opplæringsloven §§ 1-2 og 2-4.

Domstolen uttalte innledningsvis at den fant det mest hensiktsmessig å vurdere klagen under EMK første protokoll artikkel 2, tolket i lys av EMK artikkel 8, 9 og 10. Domstolen gjennomgikk først fagets innhold, og den uttalte at det faktisk at kristendommen var en større del av pensumet enn kunnskap om andre religioner og filosofier, ikke var i strid med kravene til pluralitet og objektivitet, sett i lys av kristendommens betydning for Norges historie og tradisjoner. Domstolen fant imidlertid at den kristne formålsparagrafen og beskrivelsen av formålet med KRL-faget tilsa at det ikke bare var kvantitative, men også kvalitative forskjeller med hensyn til innholdet i undervisningen av kristendom sammenlignet med andre religioner og filosofier.

160 Appl. no. 15472/02

161 Rt. 2001 s. 1006

Deretter vurderte domstolen hvorvidt denne ubalansen kunne anses avhjulpet gjennom ordningen med delvis fritak, og det var her tre forhold som ble trukket frem. For det første førte den praktiske gjennomføringen av ordningen til alvorlige problemer for foreldrene. For det andre måtte foreldrene grunnngi sin søknad om delvis fritak. For det tredje la den delvise fritaksordningen store byrder på foreldrene samtidig som muligheten for konflikt med skolemyndighetene kunne føre til at de lot være å søke om fritak. Domstolen fant at disse forholdene neppe kunne sies å være i samsvar med foreldrenes rett til respekt for deres overbevisninger i henhold til bestemmelsen og slik bestemmelsen er blitt tolket i lys av EMK artikkel 8 og 9.

Domstolen konkluderte med 9 mot 8 stemmer at det forelå en krenkelse av EMK første protokoll artikkel 2.

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 Forslag til allmennkringkastingsplakat for NRK

I St.meld. nr. 6 (2007–2008) *NRK-plakaten* «*Noe for alle. Alltid*»¹⁶² legger Kirke- og kulturdepartementet frem et forslag til allmennkringkastingsplakat for NRK. Hensikten med forslaget er å nedfelle de overordnede kravene til NRKs allmennkringkastingstilbud i et eget dokument, en såkalt allmennkringkastingsplakat, som vil danne grunnlag for Stortingets og regjeringens styring av NRKs samfunnsoppdrag.¹⁶³

Departementet foreslår fem hovedpunkter i allmennkringkastingsplakaten, med tilhørende presiserende underpunkter. Et av hovedpunktene er at «NRK skal understøtte og styrke demokratiet». Det fremheves under dette for det første at NRKs samlede allmennkringkastingstilbud skal ha som formål å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. For det andre skal NRK bidra til å fremme den offentlige samtalen og medvirke til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser. For det tredje skal NRK ha som oppgave å avdekke kritikkverdige forhold og bidra til å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre. Endelig skal NRK være redaksjonelt uavhengig og skal verne om sin integritet og troverdighet for å kunne opptre fritt og uavhengig i forhold til personer eller grupper som av ideologiske, økonomiske eller andre grunner vil øve innflytelse på det redaksjonelle innholdet.

11.2 Forslag til lov om redaksjonell frihet i mediene

I Ot.prp. nr. 19 (2007–2008) Om lov om redaksjonell friedom i media foreslår Kirke- og kulturdepartementet å lovfeste de prinsippene om redaksjonell frihet i mediene som i dag fremgår av Redaktørplakaten.¹⁶⁴ Med denne lovfestingen ønsker departementet å styrke grunnlaget for den frie meningsdannelsen i samfunnet.

Lovforslaget slår fast at redaktøren skal lede den redaksjonelle virksomheten og treffe avgjørelser i redaksjonelle spørsmål innenfor rammene av det grunnsynet og det for-

¹⁶² Meldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2026453/PDFS/STM200720080006000DDDDPDFS.pdf>

¹⁶³ Se også under del IV punkt 5.1

¹⁶⁴ Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2038626/PDFS/OTP200720080019000DDDDPDFS.pdf>

målet som mediet bygger på. En slik lovfesting innebærer en avgrensning av eieren/utgiveren sin rett til å ytre seg gjennom eget medieforetak, men departementet anser ikke forslaget å være i strid med Grunnloven § 100 om yttringsfrihet. Proposisjonen behandler ikke forslaget forhold til menneskerettighetene.

11.3 Høyesterettsavgjørelser

Høyesterettskjennelse om midlertidig forføyning og EMK artikkel 10

Høyesterett avsa 14. mars 2007 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmålet om hvorvidt en midlertidig forføyning om forbud mot sending av et TV-program var i strid med Grunnloven § 100 eller krenker EMK artikkel 10.¹⁶⁵

A samarbeidet i 2004 og 2005 med politiet og ga opplysninger til politiet med sikte på å få oppsporet utbyttet etter NOKAS-ranet. Samtidig ga han en journalist opplysninger om samarbeidet og tilgang til opplysningene blant annet gjennom videoopptak av A uten å si noe til politiet. Journalisten ga videoopptakene og annet materiale vedrørende A videre til NRK til bruk i et TV-program om politiets etterforskningsmetoder. As rolle skulle være en viktig del av programmet. Da A etter hvert ble klar over dette, krevde han midlertidig forføyning etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 15 for å få stanset sendingen av programmet. Byfogden besluttet dermed å forby NRK å sende programmet, mens lagmannretten, etter at prosessuelle spørsmål var avklart gjennom videre kjæremål, opphevet byfogdembetets kjennelse.

Høyesterett fremhevet at Grunnloven § 100 fjerde ledd ikke er til hinder for at midlertidige forføyninger etter tvangsfullbyrdelsesloven i særlige tilfeller kan brukes for å stanse yttringer. Retten viste videre til at EMK artikkel 10 er tolket på samme måte av EMD, som viser til artikkel 10 nr. 2 hvor blant annet innskrenkninger for å forebygge uorden og kriminalitet og beskyttelse av helse og moral er nevnt. Retten fremhevet at den faresituasjonen byfogden la til grunn, medførte at det skulle foretas en avveining etter § 100 annet ledd om at inngrepet skal være hjemlet i lov og lovskravet i

165 HR-2007-506-A

EMK artikkel 10 nr. 2. Den faren som A ble utsatt for, måtte holdes opp mot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhets-søking, meningsutvekslingen i et demokrati og individets frie meningsdannelse. Ved avveiningen er utgangspunktet at Grunnloven § 100 gir enhver rett til å ytre seg. Flertallet konkluderte med at virkningen av inngrepet var så omfattende at hensynet til A i dette tilfellet ikke kunne gi grunnlag for et forbud mot kringkasting.

Kjæremålet ble således forkastet.

Høyesterettsdom om krenkelse av privatlivets fred og EMK artikkel 10

Høyesterett avsa 7. mai 2007 dom i en sak som gjaldt krav på økonomisk oppreisning etter tre reportasjer i Se og Hør om to tidligere Big Brother-deltakere.¹⁶⁶ Spørsmålet var hovedsakelig om reportasjene innebar en rettsstridig krenkelse av privatlivet, jf. straffeloven § 390.

Høyesterett kom til at det måtte legges til grunn at de tre omtvistede artiklene var publisert uten samtykke. For at krenkelsen av privatlivets fred skulle utløse krav på økonomisk oppreisning, måtte artiklene i tillegg være rettsstridige. Høyesterett la til grunn at rettsstridskravet etter straffeloven § 390 må forstås slik at det samsvarer med kravene i EMK artikkel 8 om retten til privatliv og artikkel 10 om ytringsfrihet. Ved vurderingen ble det særlig vist til EMDs dom i saken von Hannover mot Tyskland¹⁶⁷, som gjaldt publisering av bilder av prinsesse Caroline, datteren av statsoverhodet i Monaco. Høyesterett viste til at dommen inneholdt en balansering av hensynet til vern av privatlivet og retten til ytringsfrihet, og konstaterte at det helt sentrale når det gjelder vern av privatlivet, er om oppslaget gir et bidrag til en debatt av allmenn interesse. Videre ble det lagt til grunn at personvernet står sterkt i forhold til ytringsfriheten ved omtale av personer som ikke har samfunnsfunksjoner. EMK artikkel 10 skal verne om samfunnsdebatten og demokratiet, ikke adgangen til å legge frem opplysninger om personlige forhold om privatpersoner selv om de er kjente, og Høyesterett mente dette var klart utenfor det området som regelen om ytringsfrihet tar sikte på å regulere.

166 HR-2007-823-A

167 Appl. no. 59320/00

Høyesterett gikk deretter inn på de nærmere omstendighetene i saken og konkluderte med at de tre omtvistede artiklene ikke ga noe tilskudd til den offentlige debatten.

Lagmannsrettens dom ble etter dette stadfestet, og Se og Hør Forlaget AS, redaktør Nelvik og journalist Mælnes ble dømt til å betale erstatning.

Høyesterettskjennelse om rasistiske ytringer og EMK artikkel 10

Høyesterett avsa 21. desember kjennelse i en sak som gjaldt spørsmål om hvorvidt uttalelser om jøder gitt i et intervju med avisen Verdens Gang (VG) rammes av straffeloven § 135a, slik den lød før lovendringen i 2005. I intervjuet, som var på trykk 14. juli 2003, kom tiltalte med sterkt nedsettende uttalelser om jøder. Tiltalte sa blant annet at organisasjonen han var leder for, ønsker å «renske ut» jødene, at jødene er «hovedfienden» som har «drept vårt folk» og er «ondskapsfulle mordere». Videre uttalte tiltalte at «de» ikke er mennesker, men parasitter som skal renskes ut. Tiltalte ble dømt i tingretten, men frifunnet i lagmannsretten.

Høyesterett fant det uten videre klart at tiltalte gjennom sine uttalelser ga uttrykk for at jøder som gruppe står i en annen stilling enn nordmenn flest, og at uttalelsene således uttrykte en klart diskriminerende og krenkende holdning til gruppen som sådan. Retten uttalte videre at det var på det rene at dette etter foreliggende rettspraksis alene ikke var nok til at vilkåret for å straffe var til stede. Bestemmelsen måtte leses i sammenheng med prinsippet om ytringsfrihet, som er nedfelt i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 nr. 2. Det ble dessuten vist til at Norge gjennom ratifiseringen av RDK har påtatt seg en klar forpliktelse til blant annet gjennom straffelovgivningen å beskytte enkeltindivider og grupper av personer mot diskriminering på grunn av rase med mer, som også er den historiske bakgrunnen for vedtakelsen av straffeloven § 135a. Høyesterett fremhevet at rekkevidden av § 135a derfor måtte bestemmes ut fra en avveining av hensynet til beskyttelse mot diskriminering på grunn av rase med mer mot hensynet til ytringsfriheten.

Høyesterett tok særlig utgangspunkt i plenumsdommene i Rt. 1997 s. 1821 og Rt. 2002 s. 1816 for å bestemme innholdet i straffeloven § 135a. Det ble også vist til Ot.prp. nr. 29 (1980–1981), som i forbindelse med tilføyelsen av annet

punktum i § 135a presiserte at det bare er «ytringer av kvalifisert krenkende karakter som vil bli rammet». Det ble i denne sammenhengen vist til Rt. 2002 side 1618 hvor dette ble utdypet dit hen at utsagn som «oppfordrer eller gir tilslutning til integritetskrenkelser», vil kunne være av en slik karakter. Det ble videre påpekt at det samme gjaldt om utsagnene «innebærer en grov nedvurdering av en gruppes menneskeverd».

På bakgrunn av uttalelser i Rt. 1997 s. 1821 konkluderte retten med at straffeloven § 135a måtte forstås slik at selv om toleransen skal være vid for ytringer som uttrykker holdninger som for de fleste vil være uakseptable, er det en grense for hvor grove krenkelser samfunnet skal tolerere i det offentlige rom. Etter en konkret vurdering fant Høyesterett det klart at tiltalte med sine uttalelser til VG hadde oppfordret eller gitt sin tilslutning til klare integritetskrenkelser mot jøder, og at uttalelsene dermed hadde en slik kvalifisert krenkende karakter at straffeloven § 135a var overtrådt.

Høyesterett fant også at det andre kriteriet som Rt. 2002 s. 1618 nevner – at utsagnene «innebærer en grov nedvurdering av en gruppes menneskeverd» – forelå i denne saken.

Høyesterett konkluderte etter dette med at lagmannsrettens frifinnende dom bygget på feil rettsanvendelse, og at den derfor måtte oppheves.

11.4 Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)

Tønsbergs Blad AS og Haukom mot Norge¹⁶⁸

Saken var oppe for Høyesterett i 2003 og er gjengitt i Rt. 2003 s. 928. Saken gjaldt krav om mortifikasjon av og oppreisning for ærekrenkende utsagn i avisen Tønsbergs Blad angående påstått manglende etterlevelse av boplikt i Tjøme kommune, jf. straffeloven § 247. Høyesterett mente at avisen hadde fremsatt en usann, ærekrenkende beskyldning om faktiske forhold, og at den ikke var vernet av EMK artikkel 10.

Saken ble klaget inn for EMD, og 1. mars 2007 tok domstolen stilling til saken. Klageren anførte krenkelse av EMK artikkel 10.

168 Appl. no. 510/04

Domstolen fastslo innledningsvis at det forelå et inngrep i ytringsfriheten, og spørsmålet var hvorvidt inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn. Domstolen viste her til hvilke generelle prinsipper som måtte gjelde for vurderingen i denne saken, og gikk så til en konkret vurdering av saken.

Domstolen var ikke enig i statens anførsel om at fremstillingen av klageren i avisartikkelen neppe kunne anses å være av en slik offentlig interesse at det gikk under beskyttelsen etter EMK artikkel 10. Domstolen fant ikke at artikkelen hadde til formål å skade klagerens rykte eller at den relaterte seg utelukkende til klagerens privatliv, men at formålet heller var å illustrere et problem som offentligheten hadde interesse i. Artikkelen inviterte etter domstolens mening heller ikke leseren til en forhåndskonklusjon om klageren, og dessuten måtte artikkelen anses som tilstrekkelig balansert.

Domstolen fant på bakgrunn av den relativt begrensede graden av ærekrenkelse og sett i lys av de viktige offentlige interessene saken gjaldt, at avisen i tilstrekkelig grad hadde søkt å bekrefte sannheten i den omtvistede beskyldningen og hadde handlet i god tro. Etter dette konkluderte domstolen med at det forelå en krenkelse av EMK artikkel 10.

11.5 Uttalelser fra Sivilombudsmannen

Advarsel i arbeidsforhold

21. mars 2007 kom Sivilombudsmannen med en uttalelse vedrørende en sak som gjaldt advarsel i arbeidsforhold.¹⁶⁹

En rektor fikk en skriftlig advarsel i arbeidsforhold blant annet fordi han gjennom to avisinnlegg hadde uttrykt mistillit og kommet med kritikk mot politisk fattede vedtak i forbindelse med en omorganisering av oppvekstsektoren i kommunen. Artiklene ble ansett å være brudd på kommunens pressereglement.

Sivilombudsmannen uttalte til dette at det var tvilsomt om skriftlig advarsel var en adekvat reaksjon, blant annet fordi det gikk frem av leserinnleggene og omstendighetene ellers at rektoren skrev som privatperson. Deler av kommunens reglement for uttalelser til mediene stod etter ombudsman-

169 Sak 2006/1632. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

nens syn i et tvilsomt og uklart forhold til vernet av ytringsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 nr. 2. Det ble videre fremhevet at offentlige ansatte har et vidt spillerom for offentlig å gi uttrykk for sin mening, også om forhold på eget arbeidsområde og egen arbeidsplass. Ombudsmannen anmodet derfor kommunen om å vurdere grunnlaget for den skriftlige advarselen på nytt, og å vurdere om noe kunne gjøres overfor klageren for å bøte på de feilene som syntes begått.

Ytringsfrihet for lærer – forslag om nedleggelse av skole

20. juli 2007 kom Sivilombudsmannen med en uttalelse vedrørende en sak som gjaldt ytringsfrihet.¹⁷⁰

En kvinnelig lærer hadde engasjert seg gjennom leserinnlegg og deltakelse på folkemøter og foreldremøter i debatten om mulig nedleggelse av en skole hvor hun var ansatt. Skoleledelsen ga gjennom oppslag på skolen og på andre måter uttrykk for at de ansattes syn skulle fremmes gjennom «personalets kanaler». Kvinnen stilte i sin klage til ombudsmannen spørsmål om hvorvidt skoleledelsens handlemåte var en begrensning av hennes ytringsfrihet.

Sivilombudsmannen bemerket at han i flere uttalelser de siste årene har lagt til grunn at en arbeidsgiver ikke har adgang til å reagere på en ansatts ytringer, med mindre det foreligger en åpenbar risiko for skade på arbeidsgiverens legitime og saklige interesser.

Ombudet konkluderte med at kvinnen hadde rettslig adgang til å ytre seg slik hun gjorde. Skoleledelsens handlemåte hadde karakter av ulovlig inngripen i lærerens ytringsfrihet, slik denne er sikret i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Ombudsmannen fant videre grunn til å knytte noen kommentarer til skolens arbeidsreglement og pressereglement, som på enkelte punkter gikk for langt i å begrense de ansattes ytringsfrihet.

170 Sak 2007/544. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

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.

12.1 ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoners observasjonsuttalelse til Norge

ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoner (CEACR) kom i 2007 med en observasjonsuttalelse som gjaldt Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten.¹⁷¹ Uttalelsen omhandler konvensjonens artikler 3 og 10 om foreningsfriheten, og den tar utgangspunkt i Norges forrige rapport til komiteen.

I uttalelsen gjentar ekspertkomiteen sine tidligere oppfordringer om å begrense bruken av tvungen voldgift for å hindre streiker, da dette er i strid med konvensjonens artikkel 3,

¹⁷¹ Uttalelsen er tilgjengelig på <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=9089&chapter=6&query=Norway%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0>

som bestemmer at myndighetene skal avholde seg fra enhver innblanding som kan innskrenke retten til foreningsfriheten eller skade den lovlige utøvelsen av den. Komiteen viser til at norske myndigheter i løpet av rapportperioden har brukt tvungen lønnsnemnd i konflikter i oljesektoren, i heismontørsektoren og i helsesektoren. Komiteen viser til at inngrep i streikeretten er forenlig med konvensjonen dersom streiken vil ramme særlig viktige tjenester eller virksomheter i samfunnet («essential services»), og den påpeker at helsesektoren faller inn under denne kategorien. Den fremhever imidlertid at heismontørsektoren og oljesektoren ikke er slike særlig viktige tjenester eller virksomheter («non-essential services»), men den anerkjenner at det i visse tilfeller kan være nødvendig med inngrep i streikeretten på disse områdene, dersom streiken er av en viss varighet eller omfang. Komiteen anbefaler imidlertid norske myndigheter å etablere et system som sikrer en viss minimumsfunksjon i offentlige tjenester, i stedet for å forby streiken helt, noe som må begrenses til bruk i helsesektoren eller på andre særlig viktige områder.

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 offentlige interesse, være lovhjemlet samt være forholdsmessig. Eiendomsfriheten er ikke beskyttet av SP eller ØSK. FNs verdenserklæring om menneskerettighetene av 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 utformingen av 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 Høyesterettsavgjørelse

Høyesterett i plenum avsa 21. september 2007 dom i en sak som gjaldt tomtefesteloven § 33, som gir festere av tomt til bolig- eller fritidshus rett til ved festetidens utløp å kreve festet forlenget «på same vilkår som før». ¹⁷² Spørsmålet var om anvendelsen av denne bestemmelsen er i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, eller med § 105, som fastsetter at det ved ekspropriasjon skal betales «full Erstatning».

Etter blant annet å ha vurdert domstolenes prøvingsrett overfor tomtefestelovens grunnlovmessighet og hvilke grunnlovsbestemmelser prøvingen skulle ta utgangspunkt i, konkluderte Høyesterett med at grunnlovmessigheten måtte vurderes i forhold til Grunnloven § 97. Etter en konkret vurdering kom Høyesterett enstemmig til at tomtefesteloven § 33 ikke var i strid med Grunnloven § 97, og ga således festerne medhold.

Høyesterett gikk deretter over til en vurdering av om tomtefesteloven § 33 gir resultater som er i strid med EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1. Spørsmålet var om det forholdet at bortfesteren ved forlengelsen ikke får anledning til å oppregulere festeavgiften til et beløp som avspeiler den aktuelle tomteverdien, medfører at ordningen blir i strid med denne konvensjonsbestemmelsen.

Høyesterett fremhevet EMDs plenumsdom i saken *James m.fl. mot Storbritannia* ¹⁷³ som en sentral avgjørelse i denne sammenhengen og viste blant annet til at domstolen i avsnitt 46 understreket at nasjonale domstoler «are in principle better placed than the international judge to appreciate what is 'in the public interest' [jf. EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 nr. 1]». Nasjonale myndigheter måtte derfor ha «a certain margin of appreciation». Høyesterett kunne ikke se at de grunnleggende avveiningene som fremgikk av denne dommen, var fraveket i EMDs senere praksis, og når saksforholdet og de hensyn som hadde begrunnet den engelske lovgivningen, ble sammenlignet med den foreliggende sak, fant retten det klart at anvendelsen av tomtefesteloven § 33 ikke var i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

¹⁷² HR-2007-1593-P

¹⁷³ Appl. no. 8793/79

Høyesterett konkluderte etter dette med at festerne hadde rett til forlengelse av festekontraktene på samme vilkår som før.

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.

Grunnloven har en omfattende regulering av valg av lovgivende forsamling. Dessuten finnes det en egen valglov.¹⁷⁴

15. RETTEN TIL STATSBORGERSKAP

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 utformingen av internasjonal og nasjonal normutvikling.

FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 30. august 1961 (Statsløskonvensjonen) inneholder detaljerte forpliktelse 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,

¹⁷⁴ Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre av 28. juni 2002 nr. 57

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 statene så vidt mulig skal lette flyktningers erverv av statsborgerskap.

Statsborgerskap i Norge reguleres av statsborgerloven av 10. juni 2005 nr. 51.

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 krigstrussel.

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

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.

16.1 Saker i mediene

Ifølge Norwatch, som utgis av Framtiden i våre hender, er 1,6 milliarder norske oljekroner investert i legemiddelprodusenter som lager gift som blant annet brukes til henrettelser i fengsler i USA.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Se <http://www.norwatch.no/index.php?artikkelid=1603&back=2>,
<http://www.adressa.no/nyheter/innenriks/article883358.ece> og
<http://www.nrk.no/nyheter/innenriks/1.2767168>

Norwatch har tatt utgangspunkt i en undersøkelse fra den amerikanske organisasjonen The National Coalition to Abolish the Death Penalty (NCADP), som viser at det er åtte firmaer som produserer, eller har eksklusive distribusjonsrettigheter til, legemiddelstoffene som brukes i giftsprøytene. Statens Pensjonsfond – Utland har, ifølge Norwatch, investeringer i fire av disse selskapene. I tillegg er det usikkerhet om ytterligere to; en distributør og en produsent. Flere av legemiddelprodusentene tar imidlertid selv avstand fra at deres preparater brukes til å gjennomføre dødsstraffer.

Politisk rådgiver i Amnesty International Norge, Beate Slydal, uttalte til NRK 21. juni 2007 at hun synes det er «meget betenkelig og beklagelig at det norske oljefondet investerer i noe slikt. Norske myndigheter bør stille krav til disse firmaene om at produktet ikke blir brukt til å bryte menneskerettighetene».

III 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 sosialpakten (ESP), som er 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 ta 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.¹⁷⁶

Gjennom menneskerettsloven gjelder EMK, ØSK og BK som norsk rett og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning. KDK er inkorporert i norsk rett gjennom likestillingsloven § 1b.

Grunnloven § 110 beskytter retten til arbeid og rett til medbestemmelse for arbeidstakere. Ut over dette er velferdsstatens rettigheter i liten grad grunnlovsfestet i Norge. Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er imidlertid beskyttet i en rekke alminnelige lover i norsk rett.

¹⁷⁶ Rundskriv G-45/99 31. mai 1999 til menneskerettsloven

1. RETTEN TIL EN TILFREDSSTILLEND 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 er inkorporert i norsk rett gjennom likestillingsloven § 1b. Også norsk velferdslovgivning bidrar til å sikre retten til tilfredsstillende levestandard.

Grunnloven har ingen bestemmelse som regulerer denne rettigheten.

1.1 Evaluering av sosialhjelpen

Sivilombudsmannen sendte 18. juni 2007 et brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) der han tok opp noen spørsmål knyttet til behandlingen av saker om stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven¹⁷⁷ § 5-1.¹⁷⁸ Bakgrunnen for henvendelsen var et møte ombudsmannen hadde med Foreningen Fattignorge, Juss-Buss og Fagforbundet 9. mai 2007.

Sivilombudsmannen viser i brevet blant til en anførsel fra møtet om at kommunene benytter ulike livsoppholdssatser, og at de økonomiske levevilkårene for sosialhjelpsmottakere varierer fra kommune til kommune. Det blir vist til at ulike livsoppholdssatser er en følge av at det er den enkelte kommune som avgjør søknader om stønad etter sosialtjenesteloven, og at det varierer hvilke utgifter som inkluderes i livsoppholdssatsen og hva som dekkes utenom. Ombudsmannen

¹⁷⁷ Lov om sosiale tjenester m.v. av 13. desember 1191 nr. 81

¹⁷⁸ Sak 2007/911. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

ber derfor departementet om å opplyse om det har noen oversikt som viser eventuelle forskjeller i de økonomiske levevilkårene for denne gruppen, avhengig av oppholdskommune.

Ombudsmannen stiller også spørsmål om hvorvidt implementeringen av ØSK er tilstrekkelig når det gjelder de mest vanskeligstilte, på grunn av manglende lovgivningstiltak, blant annet manglende normering av den økonomiske stønaden på et fast og klart høyere nivå enn dagens. Ombudsmannen ber derfor om departementets merknader, herunder om det har vært vurdert å innføre en minstesats.

I svarbrev til Sivilombudsmannen av 14. august 2007 varsler AID at retningslinjene vil bli evaluert.¹⁷⁹ Det blir videre fremhevet at departementet i forbindelse med en slik evaluering også vil vurdere hensiktsmessigheten av en form for minstesats, for eksempel en minste normering av sentrale kostnadskomponenter for livsopphold. Departementet viser til at flere hensyn må avveies i en slik vurdering, noe som blant annet gjelder målet om å stimulere til arbeid, effekter av og forholdet til kvalifiseringsprogrammet, og at utmålingen skal tilpasses den enkeltes behov. Departementet påpeker at dette vil medføre lovendringer, og at et eventuelt lovforslag vil bli sendt på høring våren 2008.

1.2 Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen

I et samarbeid mellom 12 departementer ble det i januar 2007 lagt frem en handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen for perioden 2007–2011.¹⁸⁰ Planen setter fokus på strategisk viktige innsatsområder for å endre befolkningens samlede kosthold i helsemessig positiv retning, og særlig tiltak som kan bidra til å redusere sosiale forskjeller i kosthold og helse, er vektlagt i handlingsplanen.

I handlingsplanen stilles det blant annet spørsmål om hvorvidt markedsføring av usunn mat overfor barn og unge bør lovreguleres, det foreslås tiltak for å fremme amming og riktig spedbarnsernæring, og det foreslås iverksatt ulike behandlingstilbud til overvektige barn og unge.

¹⁷⁹ Se AIDs pressemelding nr. 93/2007. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressemeter/pressemeldinger/2007/93.html?id=477629>

¹⁸⁰ Handlingsplanen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hod/pla/2007/0001/ddd/pdfv/304657-kosthold.pdf>

Årlige bevilgninger til handlingsplanen er 36,3 millioner kroner.

1.3 Statusrapport for arbeidet med strategien mot bostedsløshet

Den nasjonale strategien mot bostedsløshet ble gjennomført i perioden 2005–2007. Strategien ble lagt frem i St.meld. nr. 23 (2003–2004) «Om boligpolitikken»¹⁸¹, og er nærmere presentert i heftet «På vei til egen bolig»¹⁸², som ble utgitt i 2006. Regjeringen fremhever i strategien som særlig formål å avskaffe bostedsløshet, og den viser blant annet til at den ønsker å utvikle hospits og andre midlertidige botilbud av lav kvalitet og heller tilby varige boligtilbud.

Det er Husbanken som har det nasjonale ansvaret for tilrettelegging og koordinering av strategien, og 12. november 2007 offentliggjorde Husbanken en statusrapport for arbeidet med strategien (per 30. juni 2007).

Rapporten viser at storbyene Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim samlet har hatt en nedgang i tallet på opphold i midlertidige boliger, slik som for eksempel hospits. Nedgangen er på 18 prosent fra 2005 til 2006. Disse storbyene står for en tredjedel av de totalt 4488 oppholdene i midlertidige boliger i 2006. Samtidig er det en svak økning i totaltallet på opphold i midlertidige boliger på 6 prosent fra 2005 til 2006. Ifølge Husbanken skyldes dette et økt fokus på bostedsløse, mindre mørketall og bedre registreringsrutiner i kommunene.

Husbanken viser videre til at foraene i strategien, fra storbymøter og regionale kontaktfora til kommunenettverk, har gitt strategien god forankring. En stor utfordring som står igjen, er, etter Husbankens mening, utvikling av varige boliger med nødvendig oppfølging for tidligere bostedsløse.

181 Strategien er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/023/PDFS/STM200320040023000DDDPDFS.pdf>

182 Heftet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/veiledninger_brosjyrer/2006/Pa-veitil-egen-bolig.html?id=423935&epslanguage=NO

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 er inkorporert i norsk rett gjennom likestillingsloven § 1b.

Grunnloven har ingen bestemmelse som regulerer retten til helse.

2.1 Endringer i psykisk helsevernloven – styrking av pasientrettigheter innenfor det psykiske helsevernet

1. januar 2007 trådte endringer i psykisk helsevernloven¹⁸³ i kraft. Blant annet ble den tidligere begrensningen i § 1-5 om at pasientrettighetsloven¹⁸⁴ gjelder «så langt det passer» for pasienter i det psykiske helsevernet, fjernet.

Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 65 (2005–2006) Om lov om endringer i psykisk helsevernloven og pasientrettighetsloven m.v.¹⁸⁵, og det fremgår her at opphevelsen av denne begrensningen er ment å bidra til å normalisere synet på personer med psykiske lidelser ved større grad av rettslig likestilling mellom pasienter med psykiske lidelser og pasienter med somatiske lidelser.

Øvrige endringer i psykisk helsevernloven omtales ovenfor under del II punktene 4.1 og 9.6.

¹⁸³ Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern av 2. juli 1999 nr. 62

¹⁸⁴ Lov om pasientrettigheter av 2. juli 1999 nr. 63

¹⁸⁵ Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/065/PDFS/OTP200520060065000DDDDPDFS.pdf>

2.2 Endringer i pasientrettighetsloven og spesialisthelsetjenesteloven – styrking av rettighetene til rusmiddelavhengige

21. desember 2007 ble det vedtatt endringer i pasientrettighetsloven¹⁸⁶ kapittel 2 om rett til helsehjelp, og i spesialisthelsetjenesteloven¹⁸⁷ kapittel 3 om særlige plikter og oppgaver for spesialisthelsetjenesten. Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 53 (2006–2007) Om lov om endringer i pasientrettighetsloven m.m. (ventetidsgaranti for barn og unge under 23 år med psykiske lidelser eller rusmiddelavhengighet og justeringer etter rusreformen).¹⁸⁸

I ny § 2-2 i pasientrettighetsloven lovfestes en hjemmel for departementet til å innføre en ventetidsgaranti i spesialisthelsetjenesten for barn og unge under 23 år med psykiske lidelser eller rusmiddelavhengighet, i forskrift. Bakgrunnen for innføring av ventetidsgaranti er at regjeringen i Soria Moria-erklæringen fremholdt at den ønsket å redusere ventetiden i psykisk helsevern for barn og unge, samt at den ville etablere en garanti om rask behandling for rusmiddelavhengige under 23 år.

De øvrige lovendringene er i hovedsak en tydeliggjøring av den tolkningen og praktiseringen av pasientrettighetsloven som er lagt til grunn etter at rusreformen trådte i kraft 1. januar 2004. I tillegg lovfestes to forskriftshjemler som åpner for å fastsette nærmere regler om legemiddelassistert rehabilitering (spesialisthelsetjenesteloven § 3-16) og om gjennomføringen av ordningen med fritt valg av sykehus (pasientrettighetsloven § 2-4).

Alle endringene, med unntak av spesialisthelsetjenesteloven § 3-14 annet ledd, trådte i kraft 1. januar 2008.

186 Lov om pasientrettigheter av 2. juli 1999 nr. 63

187 Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. av 2. juli 1999 nr. 61

188 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1969639/PDFS/OTP200620070053000DDDDPDFS.pdf>

2.3 Høring – forslag til utvidelse av pasientombudsordningen

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 23. april 2007 ut på høring forslag om utvidelse av pasientombudsordningen.¹⁸⁹ Pasientombudsordningen ble lovfestet i pasientrettighetsloven av 1999 og omfatter i dag offentlige sykehus og spesialisthelsetjenester. Pasientombudet skal være pasientens taleør overfor spesialisthelsetjenesten og skal arbeide for pasientens interesser og rettssikkerhet samt bidra til å heve kvaliteten på tjenestene.

Høringsnotatet inneholder forslag om utvidelse av pasientombudsordningen til også å omfatte kommunenes helse-tjenester etter kommunehelsetjenesteloven, med unntak av kapittel 4 a om miljørettet helsevern, og kommunens sosialtjenester etter sosialtjenesteloven, med unntak av kapittel 5 om økonomisk stønad. Formålet med utvidelsen er å bidra til styrket rettssikkerhet og likhet i tjenestene. I tillegg vil en utvidelse styrke rettighetene til mennesker som ikke er i stand til å fremme sine egne omsorgsbehov når en opplever at det kommunale tjenestetilbudet ikke er tilfredsstillende.

Høringsfristen var 23. juli 2007.

2.4 Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller

Helse- og omsorgsdepartementet la 9. februar 2007 frem St. meld. nr. 20 (2006–2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*.¹⁹⁰ Her presenterer regjeringen en bred og langsiktig strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller i Norge. (Se del III punkt 5.2.)

Det fremheves under punkt 1.1 i meldingen at det foreligger store, systematiske helseforskjeller i Norge, og at det er de som er mest privilegert økonomisk, som har best helse. Det fremheves videre at disse helseforskjellene er sosialt skapt, urettferdige og mulig å gjøre noe med. Under punkt 1.3 i meldingen fremgår at «Det overordnede målet for denne strate-

¹⁸⁹ Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/Upload/HOD/Hoeringer_KTA/hoering_pas.ombud/hoeringsnotat_pasientombud.pdf

¹⁹⁰ Strategien er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1936477/PDFS/STM200620070020000DDDDPDFS.pdf>

gien er å ... redusere sosiale helseforskjeller, uten at noen grupper får dårligere helse».

Stortingsmeldingen inngår sammen med St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*¹⁹¹ og St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring*¹⁹² som en del av regjeringens helhetlige politikk for sosial utjevning, inkludering og fattigdomsbekjempelse. Strategien for å redusere sosiale helseforskjeller utgjør helsedelen av denne politikken.

Stortingsmeldingen legger føringer for hvordan regjeringen og departementene skal arbeide med utjevning av de sosiale helseforskjellene det neste tiåret. Strategien trekker opp linjene og skal være styrende for departementenes arbeid med:

- Årlige budsjetter
- Styringssignaler til underliggende etater, regionale helseforetak med mer
- Lover, forskrifter og annet regelverk
- Interdepartementalt samarbeid, organisatoriske og andre tilgjengelige virkemidler

Helse som menneskerettighet er ikke belyst i planen.

2.5 Opptappingsplan for rusfeltet

Regjeringen har i 2007 lagt frem en opptappingsplan for rusfeltet for 2006–2011.¹⁹³ Planen har et helhetlig perspektiv på utfordringene og legger vekt på kunnskap, forebygging og bedre behandling og rehabilitering. Viktige mål for planen er blant annet tidlig intervensjon overfor barn og unge, tiltak for å styrke brukermedvirkning og tiltak overfor pårørende av rusmiddelavhengige. Å styrke kompetansen om rusproblematikk er et sentralt satsningsområde i planen, og regjeringen vil fokusere på kompetanseheving blant helse- og sosialpersonell. Det skal legges til rette for å utvikle tjenestene og styrke kvaliteten for å bedre tilgjengelige tjenester. Forslagene i planen vil innebære at rusfeltet i 2008 vil

191 Meldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/009/PDFS/STM200620070009000DDDDPDFS.pdf>

192 Meldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/016/PDFS/STM200620070016000DDDDPDFS.pdf>

193 Opptappingsplanen for rusfeltet ble lagt frem for Stortinget som en del av St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Helse- og omsorgsdepartementet.

være styrket med om lag 350 millioner kroner sammenlignet med 2005. I tillegg kommer satsinger knyttet til andre politikkområder. Et eksempel er fattigdomssatsningen, som på sin side bidrar til en styrking av rusfeltet.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) fremhever i planen at narkotikapolitikken beveger seg i et vanskelig grenseland mellom juridiske og sosialpolitiske og helsemessige hensyn. Smugling, salg og omsetning av narkotika skal bekjempes, men den enkelte rusmiddelavhengige skal ha tilgang til de tjenestene og den hjelpen vedkommende har behov for og krav på etter velferdslovgivningen. Tjenestene til rusmiddelavhengige skal være preget av respekt og verdighet. Tilbakefall må sees på som viktig læring og skal ikke føre til at man mister retten til nødvendige tjenester. Det arbeides for at barn og unge med rusmiddelproblemer skal motta hjelp på et så tidlig tidspunkt som mulig. HOD fremhever som selvsagt at barn ikke skal møtes med straff og sanksjoner for sitt rusmiddelproblem. I den forbindelse viser departementet til at det har foreslått å etablere en ventetidsgaranti for rusmiddelavhengige og psykisk syke under 23 år.¹⁹⁴

2.6 Uttalelse fra Sivilombudsmannen

1. juni 2007 kom Sivilombudsmannen med en uttalelse vedrørende en sak som gjaldt forebygging av selvdrap og selvbeskadigelse i fengsel.¹⁹⁵

På bakgrunn av generelle opplysninger fra fylkeslegene om at helsetilbudet til innsatte med psykiske problemer var mangelfullt, og etter en konkret henvendelse etter et selvdrap i Berg fengsel, besluttet ombudsmannen å sette i verk en generell undersøkelse. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning ble bedt om å redegjøre for hvilke tiltak som var satt i verk for å avdekke, avhjelpe og forebygge psykiske lidelser blant innsatte. Dernest spurte ombudsmannen om hva som var gjort for å forebygge selvdrap og beskadigelse, og han ba om å få oversendt rapporter og annet materiale for de senere årene.

Sivilombudsmannen tok i uttalelsen utgangspunkt i at fengselsinnsatte har krav på samme helsehjelp som andre men-

¹⁹⁴ Nå lovfestet i pasientrettighetsloven § 2-2.

¹⁹⁵ Sak 2005/1691. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no.

nesker, og det ble i denne sammenhengen fremhevet at også internasjonale rettskilder understreker myndighetenes ansvar i den forbindelse. Fengselsmyndighetene har hovedansvaret for de innsatte – og dermed for også deres helse-tilstand. Hovedinntrykket var at fengselsmyndighetene tok ansvaret alvorlig og var oppmerksomme på problemene. Det var likevel grunnlag for en del kritiske merknader. Blant annet pekte ombudsmannen på at den høye kapasitetsutnyttelsen i fengslene kunne vanskeliggjøre oppfølgingen av den enkelte innsatte. Ombudsmannen understreket betydningen av gode rutiner og et utstrakt samarbeid mellom fengslene og andre myndigheter som har med de innsatte å gjøre. Han pekte også på at enkelte perioder eller hendelser under et fengselopphold erfaringsmessig oppleves som særlig belastende. Dette gjelder ikke minst den første tiden i varetekt. Det ble fremhevet som viktig at de innsatte følges særlig opp i slike perioder, og at ressursene styres inn mot de innsatte som virkelig trenger det.

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 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 verdi.

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

Norsk lovgivning

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 lovens § 1b blir også KDK inkorporert.

Retten til arbeid er beskyttet i Grunnloven § 110.

3.1 Oppfølging av stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) fremla i november 2006 St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*¹⁹⁶ (AVI-meldingen). Her 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. I AVI-meldingen foreslår regjeringen som et av hovedgrepene at det etableres et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for personer med vesentlige nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold i folketrygden. Følgende oppfølgingstiltak er foretatt i 2007:

Ved lov 26. oktober 2007 nr. 97 ble det vedtatt endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover. Blant annet ble det ved nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven¹⁹⁷ hjemlet et kvalifiseringsprogram med en standardisert stønad. Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til å hjelpe langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp over i arbeid. NAV-kontoret skal ivareta kommunens oppgaver etter kapittel 5A, og arbeids- og velferdsforvaltningsloven¹⁹⁸ § 13 ble derfor også endret. Endringene trådte i kraft 1. november 2007.

10. september 2007 sendte AID på høring forslag til endringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak.¹⁹⁹ Dette forslaget er en oppfølging av AVI-meldingen og Stortingets behandling av meldingen i Innst. S. nr. 148 (2006–2007). Det fremmes her blant annet forslag om nye virkemidler for å få flere i jobb. Det foreslås videre opprettet et nytt avklaringstiltak for brukere som ikke har tilbud om dette i dag, og som har behov for mer omfattende avklaring av arbeidsevne enn den

196 Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/009/PDFS/STM200620070009000DDDDPDFS.pdf>

197 Lov om sosiale tjenester m.v. av 13. desember 1991 nr. 81

198 Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006 nr. 20

199 Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing--Forslag-til-endringer-i-forskrif/horingsnotat.html?id=480392>

avklaringen som Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Det foreslås også opprettet et nytt oppfølgings- og formidlingstiltak som skal være et tillegg til og en utvidelse av den oppfølgingsinnsatsen som allerede foregår i etaten og innenfor Arbeid med bistand. Høringsfristen var 20. oktober 2007.

13. november 2007 sendte AID på høring forslag om å erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad med arbeidsavklaringspenger, og forslag om å innføre rett og plikt til arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner.²⁰⁰ Departementet fremhever at dagens oppdeling av inntektssikringssystemet i mange ulike ytelser, som hver for seg har en klar tidsbegrensning, har ført til at oppfølging og tiltak i praksis i for stor grad er blitt nært koblet mot livsoppholdsyttelsen og for lite mot mottakers behov. Etter departementets mening fører dette i praksis til at man i en del tilfeller ikke har fått tatt i bruk de mest hensiktsmessige virkemidlene på det tidspunktet som ville vært mest effektivt i forhold til det generelle målet om å gjøre flest mulig i stand til å forsørge seg selv. Skal Arbeids- og velferdsetaten lykkes med å få flere tilbake i arbeid, er det etter departementets mening viktig at regelverket utformes slik at etatens oppmerksomhet og ressurser i størst mulig grad rettes mot oppfølgingsarbeidet. Høringsfristen er 13. mars 2008, og departementet tar sikte på å legge frem en odelstingsproposisjon i løpet av våren 2008.

3.2 Endringer i utlendingsforskriften – enklere for utenlandske studenter å ta deltidsarbeid

23. mai 2007 trådte endringer i utlendingsforskriften²⁰¹ §§ 17 og 34 i kraft. Det er nå blitt enklere for utenlandske studenter å arbeide ved siden av studiene, ved at de slipper å søke om tillatelse og betale gebyr hver gang de får et nytt arbeidsforhold.

Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen uttaler i pressemelding 5. juni 2007²⁰² at endringene betyr at utenlandske studenter nå kan ta arbeid på lik linje med norske studenter.

200 Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horingsnotat-med-forslag-om-a-erstatte-r/-2.html?id=493756>

201 Forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

202 AIDs pressemelding nr. 67/2007. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressemeldinger/pressemeldinger/2007/67.html?id=469856>

3.3 Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse 2007–2012

Arbeids- og inkluderingsdepartementets strategiplan for arbeid og psykisk helse 2007–2012²⁰³ ble presentert 19. september 2007. Det vises i planen til at 8–900 000 personer i yrkesaktiv alder i Norge står utenfor, i utkanten av eller er midlertidig ute av arbeidslivet, og at for en firedel av disse er psykiske lidelser/problemer en vesentlig årsak til dette.

Handlingsplanen inneholder konkrete forslag til tiltak innenfor følgende hovedområder: 1) samarbeid og samordning, 2) brukermedvirkning og selvhjelp 3) tiltak og tjenester, 4) kompetanse, nettverk, informasjon og holdninger, og 5) kunnskap, forskning og formidling.

Regjeringen forslår i statsbudsjettet for 2008²⁰⁴ å styrke innsatsen på dette feltet med 100 millioner kroner, slik at samlet bevilgning på feltet utgjør minimum 243 millioner kroner.

3.4 Forsøksordning med moderat kvotering for personer med innvandrerbakgrunn i statlig forvaltning

Fornyings- og administrasjonsdepartementet besluttet 19. desember 2007 å sette i gang et forsøk med moderat kvotering for personer med innvandringsbakgrunn i statlig forvaltning.²⁰⁵ Årsaken til dette er at den registrerte arbeidsledigheten for personer med innvandrerbakgrunn er mer enn tre ganger så høy som for befolkningen for øvrig. Per 2. kvartal 2007 var den registrerte arbeidsledigheten for førstegenerasjonsinnvandrere 5 %, mens den for befolkningen for øvrig var 1,4 %. Staten vil derfor gå foran og prøve ut nye virkemidler for å nå målet om høyere sysselsetting blant innvandrere i staten.

Forsøket er i første rekke rettet mot den delen av innvandrerbefolkningen som har de største problemene med å komme inn på arbeidsmarkedet. En person med innvandrerbakgrunn er i denne sammenhengen en person med to uten-

203 Strategiplanen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/AID/publikasjoner/rapporter_og_planer/2007/Nasjonal_strategiplan_arbeid_psykisk_helse_2007-2012.pdf

204 St.prp. nr. 1 (2007–2008) er tilgjengelig på http://www.statsbudsjettet.dep.no/upload/Statsbudsjett_2008/dokumenter/pdf/fagdep/aid.pdf#page=17

205 Se FADs pressemelding av 19.12.07. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/pressecenter/pressemeldinger/2007/Innvandrararskal-kvoterast-inn.html?id=494612>

landskfødte foreldre og som selv enten er innvandret til Norge eller født i Norge.

Med moderat kvotering menes at den lokale arbeidsgiveren gjennom positiv særbehandling, med hjemmel i diskrimineringsloven § 8, kan tilsette en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn selv om vedkommende ellers ville bli rangert etter den best kvalifiserte søkeren. Forsøksordningen er en parallell til arbeidsgiveres bruk av § 9 i forskrift til lov om statens tjenestemenn m.m. Dette innebærer en mulighet til å se bort fra kvalifikasjonsprinsippet med hensyn til tilsetting av funksjonshemmede eller yrkeshemmede personer.

Tolv statlige virksomheter er valgt ut til å delta i forsøksordningen som starter i januar 2008: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Utlendingsdirektoratet, Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statsbygg, Forsvarsbygg, Husbanken, Departementenes servicesenter, Oljedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Sosial- og helsedirektoratet og Politidirektoratet.

3.5 Oppfølging av tiltaksplan for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne til staten

På vegne av Fornyings- og administrasjonsdepartementet gjennomførte Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i 2007 en oppfølgingsundersøkelse av regjeringens tiltaksplan for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne til staten fra 2004. Tiltaksplanen hadde som mål at 5 % av nytilsettelsene i statlige virksomheter skal være personer med nedsatt funksjonsevne (i perioden 2004–2006). Undersøkelsen hadde som formål å kartlegge hvordan statlige virksomheter arbeider med å rekruttere funksjonshemmede. AFI konkluderer i sin rapport med at selv om tiltaksplanen ikke oppnådde sitt fastsatte mål på 5 % innen 2006, så ser det ut til at satsingen har hatt positive effekter.

I pressemelding av 31. juli 2007²⁰⁶ uttalte fornyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys at:

[staten] nå vil gå i gang med flere nye tiltak ... Det skal blant annet gjennomføres møter i alle fylker hvor

²⁰⁶ FADs pressemelding nr. 45/2007. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/presesenter/pressemeldinger/2007/Okt-innsats-for-a-rekruttere-personer-me.html?id=476686>

søkelyset settes på hvordan statlige virksomheter kan gjøre mer for å ansette funksjonshemmede. Lokale toppledere og tillitsvalgte skal delta sammen med Arbeids-tilsynet og Arbeidslivssentrene ... Det pågående trainee-programmet for funksjonshemmede som ønsker jobb i sentralforvaltningen er blitt en suksess, og man vurderer derfor om det skal gjøres permanent. I tillegg kan det bli aktuelt med et eget program for underliggende virksomheter.

3.6 Den europeiske sosialkomiteens konklusjoner

Norske myndigheter leverte sin 4. rapport under Den revideerte europeiske sosialpakten (ESP) i juni 2006.²⁰⁷ Den europeiske sosialkomiteen offentliggjorde sine konklusjoner til denne rapporten i juni 2007.²⁰⁸ Komiteens funksjon er å avgjøre hvorvidt nasjonal rett og praksis er i overensstemmelse med ESPs bestemmelser, og i denne rapporten blir artiklene 1 § 4, 2, 3, 4, 9, 10, 15, 21, 22 og 24 behandlet.

Komiteen konkluderer med at Norge oppfyller sine forpliktelser etter ESP på 13 av 26 områder, men opplyser at den på fem områder trengte mer informasjon fra norske myndigheter for å vurdere om Norge oppfyller paktens krav (artiklene 2 § 4, 3 § 3, 10 § 3, 10 § 4 og 15 § 3).

Forpliktelsene komiteen anså oppfylt, var:

Artikkel 2 §§ 2, 3, 5 og 6 (retten til rettferdige arbeidsvilkår), artikkel 3 § 1 (retten til trygge og sunne arbeidsforhold), artikkel 4 §§ 2, 3 og 4 (retten til rimelig godtgjørelse), artikkel 9 (retten til yrkesrettet rådgivning), artikkel 10 §§ 1 og 2 (retten til yrkesrettet utdanning), artikkel 15 § 2 (funksjonshemmedes rettigheter i samfunnslivet) og artikkel 24 (rett til beskyttelse i saker om avslutning av arbeidsforhold/ansettelse).

Etter komiteens oppfatning var følgende områder i konflikt med ESP:

Artikkel 1 § 4 om retten til arbeid: Ikke overensstemmelse med bestemmelsen fordi Norge ikke fremmer eller sørger for

²⁰⁷ Rapporten er tilgjengelig på http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/3_reporting_procedure/1_state_reports/Norway4_en.pdf

²⁰⁸ Konklusjonene er tilgjengelig på http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/3_reporting_procedure/2_recent_conclusions/1_by_state/Norway2007_en.pdf

«høvelig yrkesrettleiing, yrkesopplæring og attføring», på bakgrunn av at komiteen konkluderer med brudd på artikkel 15 § 1 (se nedenfor).

Artikkel 2 § 1 om arbeidstider: Ikke overensstemmelse med bestemmelsen fordi norsk lovgivning tillater at man innenfor 24 timer kan ha en 16 timers lang arbeidsdag.

Artikkel 4 § 1 om retten til rimelig godtgjørelse: Ikke overensstemmelse med bestemmelsen fordi norske myndigheter ikke har etablert en ordning som sikrer aleneboende som tjener minstelønn, en rimelig levestandard.

Artikkel 4 § 5 om retten til rimelig godtgjørelse: Ikke overensstemmelse med bestemmelsen fordi arbeidstakere kan gi avkall på retten til begrenset fradrag i lønninger.

Artikkel 10 § 5 om retten til yrkesrettet utdanning: Ikke overensstemmelse med bestemmelsen fordi utenlandske studenter som er statsborgere i et land tilsluttet ESP, men som ikke er statsborgere fra EEA-land eller visse andre land, ikke får lik behandling som norske statsborgere når det gjelder å få økonomisk støtte til utdanning. Videre har det ikke blitt anerkjent at tid som arbeidstakeren på arbeidsgiverens anmodning nytter til tilleggsopplæring i arbeidstiden, inngår i den normale arbeidstiden.

Artikkel 15 § 1 om retten til uavhengighet, sosial integrasjon og deltakelse i samfunnslivet for personer med funksjonshemninger: Ikke overensstemmelse med bestemmelsen fordi det ikke finnes tilstrekkelig diskrimineringslovgivning på utdanningsfeltet.

Artikkel 21 om retten til informasjon og rådspørring: Ikke overensstemmelse med bestemmelsen fordi Norge ikke har sikret at det gjeldende regelverket om arbeidstakerens rett til å bli informert og rådspurt i foretaket dekker det store flertallet av berørte arbeidstakere.

Artikkel 22 om retten til å ta del i fastsettingen og forbedringen av arbeidsvilkårene og arbeidsmiljøet: Ikke overensstemmelse med bestemmelsen fordi Norge ikke har sikret at det gjeldende regelverket om arbeidstakerens rett til å ta del i utformingen og forbedringen av foretakets arbeidsvilkår og arbeidsmiljø dekker det store flertallet av berørte arbeidstakere.

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. KDK er inkorporert i norsk rett gjennom likestillingsloven § 1b. Utdanningsretten følger også av flere andre lover.

Grunnloven har ingen beskyttelse av retten til utdanning.

4.1 Ny privatskolelov

29. juni 2007 ble det vedtatt helhetlige lovendringer i friskoleloven i samsvar med regjeringens syn på private skoler slik dette ble presentert i Soria Moria-erklæringen.²⁰⁹ Lovendringene innebærer en betydelig kursendring i forhold til den forrige regjeringens politikk.

Endringene trådte i kraft 1. november 2007, med unntak for endringene i opplæringsloven § 13-3b og friskoleloven § 7-1b, som trer i kraft 1. juli 2008.

Ved lovendringene ble lovens tittel endret til «lov om private skolar med rett til statstilskot» (privatskolelova). Av viktige endringer kan nevnes at det nå bare er nye skoler som driver sin virksomhet på et særskilt grunnlag, som kan godkjennes med rett til statstilskudd etter privatskoleloven. Dette er for eksempel skoler som driver på religiøst grunnlag, etter en

²⁰⁹ Erklæringen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/smk/rap/2005/0001/ddd/pdfv/260512-regjeringsplattform.pdf>

anerkjent pedagogisk retning eller er en sertifisert internasjonal skole. Videre er loven blitt endret slik at det ikke lenger foreligger en rett til godkjenning etter loven, men at det ved godkjenning av nye skoler og driftsendringer skal foretas en skjønnsmessig vurdering, der det kan være relevant å legge vekt på hensynet til den offentlige skolestrukturen, behovet for skolen og seriøsitet.

Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) Om lov om endringer i friskolelova.²¹⁰ Det fremheves her at et formål med lovendringen er å legge til rette for at foreldre skal ha mulighet til å velge private skoler for barna sine på grunnlag av sine overbevisninger.

Departementet foretar under kapittel 4 en gjennomgang av Norges folkerettslige forpliktelser og fremhever særlig EMK, ØSK, SP og BK som relevante for organiseringen av den private og offentlige utdanningen i Norge.

Etter departementets oppfatning er staten trolig forpliktet til å tillate etablering av skoler på et bestemt grunnlag – filosofisk eller religiøs, jf. EMK første protokoll artikkel 2. Skoler som ikke er etablert på et bestemt grunnlag, men som skiller seg fra de offentlige skolene, er staten derimot ikke forpliktet til å tillate. Departementet anser det imidlertid i alle tilfeller som klart at Norge oppfyller sine forpliktelser ved at private skoler kan godkjennes etter opplæringsloven²¹¹ § 2-12. Departementet viser videre til at EMK artikkel 14 sammenholdt med EMK første protokoll artikkel 2 stiller et krav om at støtte til private skoler skal skje på en ikke-diskriminerende måte. Departementet anser imidlertid ikke de nye grunnlagene for statsstøtte å være i strid med dette.

4.2 Styrket rettssikkerhet for forskeres omdømme

1. juli 2007 trådte den nye forskningsetikkloven²¹² i kraft. Bakgrunnen for loven er Ot.prp. nr. 58 (2005–2006) Om lov om behandling av etikk og redelighet i forskning.²¹³ Loven

210 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1960469/PDFS/OTP200620070037000DDDDPDFS.pdf>

211 Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61

212 Lov om behandling av etikk og redelighet i forskning av 30. juni 2006 nr. 56

213 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20052006/058/PDFS/OTP200520060058000DDDDPDFS.pdf>

bidrar til å øke forskeres rettsikkerhet, blant annet ved å lovfeste adgang til å klage på vedtak som er fattet i de regionale komiteene for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk, og på uttalelser fra Nasjonalt utvalg for granskning av redelighet i forskning.

Med hjemmel i forskningsetikkloven § 6 trådte en utfyllende forskrift om oppnevning og saksbehandling i komiteer²¹⁴ i kraft samme dag. Forskriften innebærer et ytterligere bidrag til den forsterkningen av forskeres rettsikkerhet som vedtaket av forskningsetikkloven medførte.

4.3 Forslag om endringer i universitets- og høyskoleloven for å verne akademisk frihet

I Ot.prp. nr. 67 (2006–2007) Om lov om endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler foreslår Kunnskapsdepartementet å endre universitets- og høyskoleloven²¹⁵ § 1-5, som i dag hjemler universitetene og høyskolenes institusjonelle autonomi, slik at den også hjemler den individuelle akademiske friheten.²¹⁶ Akademisk frihet er en innarbeidet samlebetegnelse på et sett nært beslektede ideer som har det til felles at de betoner tenkefrihet og ytringsfrihet som grunnleggende for søking etter sann kunnskap og forståelse. Den akademiske friheten er begrunnet i og begrenset av den akademiske virksomhetens konstituerende formål og grunnleggende prinsipper for vitenskapelig tenkning.

Lovforslaget er i stor grad i tråd med Underdalutvalgets utredning i NOU 2006: 19 *Akademisk frihet – Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*.²¹⁷ Under punkt 5.3 i utredningen blir det redegjort for akademisk frihet og ytringsfrihet. Under punkt 5.5 blir internasjonal regulering av akademisk frihet, herunder Europeisk charter for forskere og atferdskodeks for ansettelse av forskere samt Europarådets anbefaling om akademisk frihet og universitetsautonomi, omtalt.²¹⁸

Proposisjonen inneholder ingen tilsvarende drøftelse.

214 Forskrift om behandling av etikk og redelighet i forskning av 8. juni 2007 nr. 593

215 Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15

216 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1981010/PDFS/OTP200620070067000DDDDPDFS.pdf>

217 NOUen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20062006/019/PDFS/NOU200620060019000DDDDPDFS.pdf>

218 Academic freedom and university autonomy, recommendation 1762 (2006)

4.4 Ny strategiplan for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter

Kunnskapsdepartementets strategiplan «Likeverdig opplæring i praksis! – Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2007–2009» ble presentert i februar 2007.²¹⁹ Dette er en revidert utgave av strategiplanen «Likeverdig utdanning i praksis!», som har virket siden 2004. Strategiplanen har fem hovedmål: 1) bedre språkferdighetene blant minoritetsspråklige barn i førskolealderen, 2) bedre skoleprestasjonene til minoritetsspråklige elever i grunnopplæringen, 3) øke andelen av minoritetsspråklige elever og lærlinger som begynner på og fullfører videregående opplæring, 4) øke andelen av minoritetsspråklige studenter i høyere utdanning og bedre mulighetene for å gjennomføre utdanningen, og 5) bedre norskferdighetene til minoritetsspråklige voksne for å øke mulighetene for utdanning og aktiv deltakelse i arbeidsliv og samfunnsliv.

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.

5.1 Ny lov om myndighetenes ansvar for kulturvirksomhet

1. august 2007 trådte ny lov om myndighetenes ansvar for kulturvirksomhet²²⁰ i kraft. Bakgrunnen for loven er Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) Om lov om offentlige styresmakters

²¹⁹ Strategiplanen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Strategiplaner/UDIR_Likeverdig_opplaering2_07.pdf

²²⁰ Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd av 29. juni 2007 nr. 89

ansvar for kulturverksemd (kulturlova).²²¹ Det vises under proposisjonens kapittel 2 til ØSK artikkel 15, og det fremheves at en generell kulturlov som slår fast det ansvarset offentlige myndigheter har for kulturvirksomhet, kan gi enkeltindivider reelle muligheter til å delta i kulturvirksomheten.

5.2 **Styrking og videreføring av virkemidler for å redusere sosiale forskjeller i barn og unges organisasjons- og kulturdeltakelse**

Helse- og omsorgsdepartementet la 9. februar 2007 frem St.meld. nr. 20 (2006–2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*.²²² Her presenterer regjeringen en bred og langsiktig strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller i Norge.²²³

I strategien fremheves det som et mål å øke deltakelsen i kultur- og organisasjonsliv i grupper som i liten grad deltar i dag. Departementet viser til at det er dokumentert store forskjeller i befolkningen når det gjelder deltakelse i kulturlivet, og det ønsker derfor å videreføre og styrke virkemidler for å redusere sosiale forskjeller i barn og unges organisasjons- og kulturdeltakelse. Departementet fremhever blant annet at kulturliv og frivillige organisasjoner er sentrale møteplasser for deltakelse og opplevelser, og at sosial tilhørighet og nettverk er av avgjørende betydning for den enkeltes helse. Etter departementets mening bidrar de kulturelle opplevelsene til kommunikasjon, fellesskap og velvære, og slik sett er organisasjons- og kulturdeltakelse en viktig del av oppvekstvilkårene.

Retten til helse og retten til deltakelse i kulturlivet som menneskerettigheter er ikke belyst i planen.

221 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1966071/PDFS/OTP200620070050000DDDDPDFS.pdf>

222 Strategien er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1936477/PDFS/STM200620070020000DDDDPDFS.pdf>

223 Se også del III punkt 2.4

IV DISKRIMINERINGSFORBUDET OG UTSATTE GRUPPERS RETTIGHETSVERN

I dette kapittelet samles de menneskerettighetsspørsmålene som spesielt omhandler diskrimineringsforbud og likeverd. Dette er grunnleggende prinsipper som gjelder i forhold til alle menneskerettigheter, enten de er sivile, politiske, økonomiske, sosiale eller kulturelle rettigheter.

Det generelle forbudet mot diskriminering og vernet om utsatte gruppers krav på menneskerettighetsbeskyttelse overlapper hverandre til en viss grad. Vernet om utsatte grupper er en særlig menneskerettslig beskyttelse overfor enkelte grupper av mennesker. Dette gjelder kvinner, barn, urfolk og nasjonale minoriteter. Et eget konvensjonssystem finnes også til beskyttelse mot rasemessig diskriminering. I tillegg har forholdet til flyktninger og asylsøkere vist seg å skape særskilte menneskerettslige utfordringer.

1. DISKRIMINERINGSFORBUDET

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. EMK tilleggsprotokoll nr. 12 gir et tilsvarende selvstendig diskrimineringsforbud med vidt nedslagsfelt. Norge har undertegnet, men ikke ratifisert, tolvte tilleggsprotokoll, 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.

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 er inkorporert i norsk rett gjennom likestillingsloven § 1b. RDK er inkorporert gjennom diskrimineringsloven § 2.

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 Endringer i domstoloven – innføring av øvre aldersgrense for valg av lekdommere

15. juni 2007 ble det vedtatt endringer i domstoloven²²⁴ som førte til en revisjon av reglene om valg og uttaking av lekdommere i domstoloven kapittel 4 og 5. Det ble blant annet innført en øvre aldersgrense på 70 år for å kunne velges som lagrettemedlem, alminnelig meddommer eller medlem av forliksrådet.

Endringene trådte i kraft 1. juli 2007.

Endringene bygger på forslag i Ot. prp. nr. 22 (2006–2007) Om lov om endringer i domstoloven m.v. (valg og uttaking av lekdommere).²²⁵ Det fremgår her at formålet med lovendringene var å gjøre utvalgene av lagrettemedlemmer og meddommere mer representative og gi mer oversiktlige regler om valg og uttaking.

Det fremkommer under punkt 8.2 i proposisjonen at flere høringsinstanser var imot innføringen av den øvre aldersgrensen på 70 år. Det ble blant annet anført at lovendringene fører til at en stor del av befolkningen fratras demokratiske og statsborgerlige rettigheter, og at det innebærer et brudd på diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 og SP artikkel 2. Departementet uttaler i denne sammenheng:

²²⁴ Lov om domstolene av 13. august 1915 nr. 5

²²⁵ Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20062007/022/PDFS/OTP200620070022000DDDDPDFS.pdf>

Etter departementets syn vil ikke en fast øvre aldersgrense bryte med FN's prinsipper om eldres rett til deltakelse i samfunnslivet eller innebære en usaklig diskriminering av innbyggernes sivile og politiske rettigheter. Det vises til at aldersgrensen er utslag av et saklig behov for stor grad av sikkerhet for at lekdommerne har de nødvendige forutsetningene for tjenesten, og til at det ikke er noen demokratisk eller borgerlig rettighet å delta i dømmende virksomhet.

1.2 Endringer i sjømannsloven – nytt diskrimineringsforbud

Ved lov 16. februar 2007 nr. 8 om endringer i sjømannsloven²²⁶ ble det innført et forbud mot diskriminering av arbeidstakere på norske skip. Sjømannsloven har tidligere ikke hatt bestemmelser som gir et eksplisitt forbud mot diskriminering. Endringene innebærer at det er forbud mot direkte og indirekte diskriminering på grunnlag av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming eller alder. Endringene trådte i kraft 1. mars 2007.

1.3 Forslag om lovbestemmelser i ny straffelov mot hatkriminalitet

I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 m.v. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)²²⁷ foreslår Justisdepartementet blant annet å lovfeste i ny straffelov²²⁸ at hatkriminalitet skal være en skjerpene omstendighet i straffutmålingen for ethvert lovbrudd som er forårsaket av slike forhold. De gjeldende bestemmelsene om straff for hatefulle ytringer og diskriminering videreføres, og utvides til å verne personer med nedsatt funksjonsevne.

Bakgrunnen for forslaget er at hatmotivert kriminalitet skaper frykt og begrensninger i livsutfoldelsen ikke bare hos dem som er direkte rammet, men også hos andre som er i en lignende situasjon. Slike straffbare handlinger mener departementet det må reageres strengere mot enn i dag, og foreslår

²²⁶ Sjømannsloven av 30. mai 1975 nr. 18

²²⁷ Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2023985/PDFS/OTP200720080008000DDDDPDFS.pdf>

²²⁸ Lov om straff av 20. mai 2005 nr. 28. Loven er ikke trådt i kraft.

derfor en bestemmelse om at det skal tas i betraktning som straffskjerpene at lovbruddet har bakgrunn i andres religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile eller lesbiske orientering, funksjonsevne eller andre forhold som støter an mot grupper med et særskilt behov for vern. Et mål om bedre vern mot hatkriminalitet ligger også bak forslagene om å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i kretsen av grupper som er gitt et særskilt vern i bestemmelsene om straff for tortur (§ 174), hatefulle ytringer (§ 185) og diskriminering (§ 186).

1.4 Utredning av samlet lov mot diskriminering

Regjeringen besluttet 1. juni 2007 å sette ned et utvalg som skal utrede en samlet lov mot diskriminering og spørsmålet om ratifikasjon av EMK tilleggsprotokoll nr. 12. Utvalget skal også utrede spørsmålet om en grunnlovsbestemmelse om vern mot diskriminering, med mindre en grunnlovskommisjon oppnevnt av Stortinget får i oppgave å utrede dette. I tillegg skal utvalget utrede bortfall av det unntaket fra diskrimineringsforbudet som likestillingsloven og arbeidsmiljøloven i dag har for religiøse trossamfunn.

Utvalget blir ledet av tidligere styreleder ved Norsk senter for menneskerettigheter, professor dr. juris Hans Petter Graver, og arbeidet skal være sluttført innen 1. juli 2009.²²⁹

1.5 Norges deltakelse i internasjonale kampanjer mot diskriminering

Norge har i 2007 deltatt i EU-programmet PROGRESS, som en sammenslåing og videreføring av de fire EU-programmene om sosial ekskludering, anti-diskriminering, sysselsetting og likestilling mellom kjønnene. Norge har deltatt i alle de fire programmene frem til utgangen av 2006. Programmet er delt opp i fem deler: sysselsetting, sosial beskyttelse og integrasjon, arbeidsvilkår, anti-diskriminering og mangfold og likestilling.

Norge deltok også i EUs handlingsplan mot diskriminering (2001–2006) med mål om å støtte opp under gjennomføringen av en ny antidiskrimineringslovgivning. Prosjekter for å

²²⁹ Delutredningen NOU 2008: 1 *Kvinner og homofile i trossamfunn – Likestillingsloven og arbeidsmiljølovens særlige unntak fra forbudet mot diskriminering* ble overlevert Barne- og familiedepartementet 11. januar 2008.

øke kunnskap om diskriminering ble støttet, og det norske Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har i 2007 utarbeidet rapporten *Common Measures for Discrimination II – Recommendations for Improving the Measurement of Discrimination*.²³⁰

Året 2007 var videre det europeiske året for like muligheter for alle. Sammen med andre EU- og EØS-land har Norge satt søkelys på rettigheter, representasjon, anerkjennelse og respekt. Kampanjen «Bevisst» er Norges bidrag og gjennomføres av LDO. En viktig del av kampanjen går ut på å øke bevisstheten om diskrimineringsloven og spre informasjon om denne, blant annet til arbeidsgivere.

Europarådets kampanje «All Different – All Equal» er en kampanje som har foregått i alle Europarådets medlemsland i perioden juni 2006 til oktober 2007. Målet med kampanjen var å oppmuntre til og legge til rette for at unge mennesker kan delta i oppbygningen av fredelige samfunn, med vekt på respekt, toleranse og forståelse for ulikheter. I Norge har sekretariatet for kampanjen ligget i Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU). Det er igangsatt lokale prosjekter knyttet til kampanjens formål over hele landet. Den norske delen av kampanjen er finansiert over Arbeids- og inkluderingsdepartementets og Barne- og likestillingsdepartementets budsjetter.

1.6 Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)

EMD behandlet i 2007 saken Thiermann m.fl. mot Norge.²³¹

Klagen ble fremsatt for EMD i juni 2003 av tre grupper av klagere. Den første gruppen besto av syv personer som alle hadde vært parter i saken for de nasjonale domstolene. Den andre og tredje gruppen besto av henholdsvis 48 og 60 personer. Disse hadde begjært om å få tiltre den første gruppens sak for de nasjonale domstolene, men da dette ble avslått, fremmet de en separat sak som ble utsatt i påvente av utfallet av saken som var reist av den første gruppen. I lys av at saken reist av den første gruppen ble avvist av de nasjonale

²³⁰ Rapporten er tilgjengelig på http://www.ldo.no/upload/Diverse%20PDF/CMD_delrapport_2.pdf.pdf

²³¹ Appl. no. 18712/03

domstolene, fant imidlertid den andre og tredje gruppen det uhensiktsmessig å forfølge saken videre. En fjerde gruppe på 44 personer tiltrådte klagen for domstolen i desember 2003. På grunn av utfallet av saken reist av den første gruppen, fant de det uhensiktsmessig å reise sak for de nasjonale domstolene. Klagerne hadde til felles at de alle hadde norsk mor og tysk far, og at de ble født under annen verdenskrig (såkalte «krigsbarn»), og de hevdet at de var utsatt for krenkelser av grunnleggende menneskerettigheter.

Klagerne anførte krenkelse av EMK artikkel 3, 8 og 14. Staten anførte at klagerne ikke hadde uttømt tilgjengelige nasjonale midler i henhold til EMK artikkel 35 nr. 1. Domstolen tok stilling til saken 8. mars 2007.

Til tross for at de syv første klagerne ikke hadde fremsatt sine krav innen foreldelsesfristen i den nasjonale retten, og at klagen derfor i prinsippet burde blitt avvist, ønsket domstolen å vurdere hvorvidt det forelå særskilte omstendigheter som unntok klagerne fra deres normale plikt til uttømming av nasjonale rettsmidler innenfor de gjeldende foreldelsesreglene i nasjonal rett. Domstolen viste i denne forbindelsen til klagernes forklaringer om hvilken behandling de var blitt utsatt for, og den uttalte at dersom staten ble funnet ansvarlig for en slik behandling, ville dette utvilsomt innebære en meget alvorlig sak.

Etter en konkret vurdering, der det særlig ble lagt vekt på manglende dokumentasjon, fant domstolen at det ikke var noe i saken som tilsa at anvendelsen av foreldelsesfristen på 20 år innebar en vilkårlig begrensning på klagerens rett til å anlegge sak for de nasjonale domstolene, eller at det forelå andre spesielle omstendigheter som tilsa at klagerne burde unntas fra kravene til å uttømme nasjonale rettsmidler innenfor den gjeldende foreldelsesfristen etter nasjonal rett. Under henvisning til denne konklusjonen fant domstolen det ikke nødvendig å foreta en separat vurdering av klagerens anførsel om krenkelse av artikkel 13, som uansett ikke var uttrykkelig anført i den opprinnelige klagen til domstolen. Etter dette konkluderte et flertall av domstolen med at saken måtte avvises i henhold til EMK artikkel 35 nr. 1 og 4 på grunn av manglende uttømming av nasjonale rettsmidler.

1.7 Avgjørelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

En butikkansatt kvinne ble spurt av daglig leder om hun kunne tenke seg å slutte å bruke hijab, og som følge av at hun ikke ønsket det, ble hun oppsagt.²³²

I Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse ble det vurdert om vernet mot diskriminering på grunn av religion verner bruk av hodeplagg. Ombudet kom frem til at bruk av hodeplagg er i kjernesonen av hva diskrimineringsvernet er tenkt å beskytte. Her bygget ombudet blant annet på hva EMD har lagt til grunn ved det tilsvarende vernet i EMK.

Ombudet viste til at diskrimineringsloven unntaksvis gir anledning til å forskjellsbehandle mennesker på grunn av religion, men presiserte at denne unntaksadgangen skal tolkes meget snevert. Arbeidsgivers profil eller andre omstendigheter rundt et selskap var, etter ombudets mening, ikke nok til å nekte all bruk av hijab. Et moment i vurderingen var at arbeidsgiveren ikke hadde forsøkt å komme frem til en løsning med hensyn til hvilken hijab arbeidstakeren kunne benytte. Ombudets fastslo således at arbeidsgiveren hadde handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 annet ledd og likestillingsloven § 3 tredje ledd.

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.

²³² Sak nr. 07/627. Tilgjengelig på www.ldo.no

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 er inkorporert i norsk rett gjennom likestillingsloven § 1b.

Likestillingsloven er den mest sentrale alminnelige loven når det gjelder kvinners rett til ikke å bli diskriminert.

Grunnloven inneholder ikke noe forbud mot diskriminering av kvinner.

2.1 Endringer i partnerskapsforordningen – utvidelse av registreringskompetansen ved partnerskap

1. januar 2007 trådte endringer i partnerskapsforordningen²³³ §§ 15, 19, 22 og 23 i kraft. Endringene innebærer at godkjente vigslere i livssynssamfunn nå kan få kompetanse til å registrere partnerskap når departementet har godkjent formen for registrering av partnerskapet. Tidligere ble homofile som ønsket å inngå partnerskap, kun tilbudt en livssynsnøytral seremoni gjennom den registreringen som fant sted av notarius publicus.

Det fremgår av regjeringens tiltredelseserklæring kapittel 15²³⁴ at regjeringen vil sikre homofiles og lesbiskes rettigheter, og forskriftsendringen er en oppfølging av dette.

2.2 Høring om felles ekteskapslov

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 16. mai 2007 ut på høring forslag om felles ekteskapslov.²³⁵ Det foreslås endringer i blant annet ekteskapsloven, adopsjonsloven, bioteknologiloven og barneloven. Departementet foreslår samtidig at partnerskapsloven blir opphevet. Formålet med forslaget er å sikre homofiles og lesbiskes rettigheter, støtte homofile og lesbiske i å leve åpent og aktivt motarbeide diskriminering.

²³³ Forskrift til partnerskapsloven om prøving av vilkår og fremgangsmåte m.v. ved registrering av partnerskap av 10. juli 1993 nr. 748

²³⁴ Erklæringen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/smk/rap/2005/0001/ddd/pdfv/260512-regjeringsplattform.pdf>

²³⁵ Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Høringer/2007/Felles%20ekteskapslov/Felles%20ekteskapslov%20for%20likekjønnede%20og%20ulikekjønnede%20par%20-høringsnotat.doc#_Toc167083109

Høringsforslaget går blant annet ut på følgende:

- Lesbiske og homofile ektepar får adgang til å bli vurdert som adoptivforeldre på lik linje med heterofile ektepar.
- Lesbiske ektefeller og samboere får samme adgang til assistert befruktning som heterofile ektepar og samboere.
- Det innføres automatisk foreldreskap for ikke-biologisk mor i lesbiske ekteskap etter fødsel ved assistert befruktning, på lik linje med heterofile ektepar.

I forslaget åpnes det også for at kirke- og trossamfunn får rett, men ikke plikt, til å vie lesbiske og homofile.

Høringsfristen var 1. september 2007.

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) uttrykte i sitt hørings svar av 30. august 2007²³⁶ at forslaget om ny felles ekteskapslov ikke synes å stå i konflikt med de menneskerettslige normene og prinsippene som er forpliktende for Norge. Senteret kunne heller ikke se at forslaget er i rettslig konflikt med tros- og livssynsfriheten, så lenge trossamfunn ikke blir pålagt å ektevie par som etter trossamfunnets interne normer ikke er kvalifiserte til det. På den annen side ble det pekt på at myndighetene ikke har noen klar menneskerettslig forpliktelse til å gjennomføre de foreslåtte tiltakene, men SMR var av den oppfatningen at forslaget vil kunne bidra til økt likebehandling, toleranse og respekt, som er formål som søkes fremmet gjennom menneskerettighetskonvensjonene.

2.3 Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet (2007–2009)

Regjeringen la 8. mars 2007 frem en handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet.²³⁷ Gjennom denne handlingsplanen vil Norge gjøre en innsats for å styrke engasjementet for kvinners rettigheter og likestilling i det internasjonale samfunnet og blant deres samarbeidspartnere. Handlingsplanen angir mål og retning for gjennomføringen av kvinners rettigheter og likestilling både som et eget satsingsområde og som en integrert dimensjon i regjeringens øvrige satsingsområder i utviklingssamarbeidet.

²³⁶ SMRs hørings svar er tilgjengelig på <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/ekteskapsloven.pdf>

²³⁷ Handlingsplanen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Utvikling/H_planKvi_ny1MB.pdf

Handlingsplanen har følgende fire innsatsområder: 1) kvinners politiske deltakelse, 2) kvinners økonomiske deltakelse, 3) seksuell og reprodutiv helse og rettigheter, og 4) vold mot kvinner.

2.4 Fremdriftsrapport for regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet

Utenriksdepartementet avga 31. mai 2007 en fremdriftsrapport²³⁸ for regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet.²³⁹ Formålet med Resolusjon 1325 er å inkludere kvinner og kjønnsaspektet i all planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak i arbeidet med fred, sikkerhet og utvikling. Fremdriftsrapporten er basert på egenrapportering fra berørte departementer og etater og skal være et hjelpemiddel for den videre gjennomføringen av Resolusjon 1325. Det fremheves i rapporten at arbeidet med gjennomføring av handlingsplanen ser ut til å være godt i gang, men at det fortsatt er et stort potensial for ta i bruk flere tilgjengelige ressurser, virkemidler og muligheter for å gjennomføre resolusjonen.

2.5 FNs kvinnekommité's merknader til Norges syvende periodiske rapport under KDK

FNs kvinnekommité (CEDAW) eksaminerte i sin 39. sesjon 1. august 2007 Norges syvende periodiske rapport²⁴⁰ under KDK artikkel 18.²⁴¹

CEDAW trekker frem en rekke positive forhold i sine konkluderende observasjoner. Komiteen fremhever blant annet som positivt regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2006–2009 og handlingsplanen for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner,

238 Rapporten er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Framdriftsrapport%20SR%201325%20mai%202007.pdf>

239 Handlingsplanen ble lansert 8. mars 2006. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/pla/2006/0002/ddd/pdfv/275810-fn1325.pdf>

240 Norges syvende periodiske rapport er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bld/rap/2006/0004/ddd/word/297365-7th_cedaw_report_15_september_2_-med_forside.doc

241 Komiteens konkluderende observasjoner er tilgjengelig på <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/459/71/PDF/N0745971.pdf?OpenElement>

fred og sikkerhet. Videre berømmer komiteen norske myndigheter for opprettelsen av egne voldscoordinatorer i alle politidistriktene, det landsdekkende systemet med mobil voldsalarm samt gjennomføringen av pilotprosjektet med bruk av omvendt voldsalarm. Norske myndigheter får også ros for tiltak mot diskriminering av innvandrerkvinner.

Komiteen gjentar sin tidligere anbefaling til Norge om å inkorporere KDK gjennom menneskerettsloven, og beklager at dette fortsatt ikke er gjort. Norske myndigheter blir videre anbefalt å ratifisere FN-konvensjonen for beskyttelse av rettighetene til gjestearbeidere og medlemmer av deres familier.

Norske myndigheter får videre kritikk fordi det mangler forskning og statistikk blant annet innenfor områder som utbredelsen av hiv/aids, antall kvinner som er blitt drept av sin partner, og antall kvinner som er utsatt for menneskehandel. Komiteen understreker betydningen av å bekjempe prostitusjon og støtte kvinner som vil ut av den, og norske myndigheter blir anbefalt å foreta en detaljert analyse av virkningene av en eventuell kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester.

Komiteen viser videre til at kvinner i Norge fortsatt har en ugunstig stilling i forhold til menn. Komiteen anbefaler derfor norske myndigheter å gi prioritet til forebyggende og konkrete tiltak for å avskaffe yrkessegregeringen etter kjønn, så vel vertikalt som horisontalt, og lukke lønnsgapet mellom kvinner og menn. Komiteen ser det videre som bekymringsfullt at tradisjonelle, stereotypiske forestillinger om kvinner og menn fortsatt gjør seg gjeldende i Norge, og komiteen anbefaler norske myndigheter å treffe videre tiltak for å bekjempe disse holdningene. Spesielt mediene må oppfordres til å formidle et positivt bilde av kvinner og likestilling i det private så vel som i det offentlige rom.

Komiteen anerkjenner antallet kvinner i regjeringen og i de folkevalgte organene, men fremhever at det fortsatt trengs innsats for at kvinner skal delta fullt ut og på like fot med menn på alle områder av politikken og det offentlige liv. Komiteen anbefaler derfor Norge å treffe videre tiltak for å øke antall kvinner på områder der de er svakt representert, spesielt som ordførere, dommere og universitetslærere.

Komiteen noterer seg også at tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er blitt satt på den politiske agendaen, og den ber norske myndigheter om å fortsette innsatsen på disse områdene.

2.6 SMRs kommentarer til FNs kvinnekomité i forbindelse med gjennomgangen av Norges syvende periodiske rapport

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) sendte 16. juli 2007 kommentarer²⁴² til FNs kvinnekomité i forbindelse med komiteens gjennomgang av Norges syvende periodiske rapport under KDK.²⁴³ SMR kommer her med innspill og merknader til virkninger og konsekvenser av en eventuell inkorporering av KDK i menneskerettsloven.

SMR fremhevet i kommentarene at norske myndigheter burde innfri løftet som ble gitt i Soria Moria-erklæringen om å inkorporere KDK i menneskerettsloven. Dette ble blant annet begrunnet i at ikke-diskrimineringsprinsippet er et av de sentrale menneskerettslige prinsippene, som følge av symboleffekten det vil gi, som følge av at det vil kunne gi økt kunnskap om KDK, og av hensyn til en ensartet og konsekvent form for inkorporering.

SMR møtte for komiteen sammen med Likestillings- og diskrimineringsombudet for å presentere sine kommentarer og innspill i forkant av Norges eksaminasjon.

2.7 Avgjørelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

Kvinnelig passkontrollør tilsidesatt²⁴⁴

En kvinne som var ansatt ved Gardermoen politistasjon som passkontrollør på Oslo Lufthavn, henvendte seg til Likestillings- og diskrimineringsombudet fordi hun følte seg utsatt for forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Bakgrunnen var at hun og en kvinnelig kollega hadde blitt instruert

242 SMRs kommentar er tilgjengelig på http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/monitor/cedaw_submission.pdf

243 Norges syvende periodiske rapport er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bld/rap/2006/0004/ddd/word/297365-7th_cedaw_report_15_september_2_-med_forside.doc

244 Sak nr. 06/1236. Tilgjengelig på www.ldo.no

om å ikke foreta kontroll av fem mannlige reisende som før ankomst hadde bedt om at innreisekontrollen skulle foretas av en mannlig grensekontrollør. Dette ble begrunnet i deres religiøse overbevisning. Kvinnen anførte at tilsvarende praksis ikke er gjeldende for reisende kvinner i burka, og at disse må vise ansiktet til en mannlig kontrollør dersom en kvinnelig kontrollør ikke er på vakt.

Gardermoen politistasjon tilbakeviste at saken dreide seg om diskriminering, og viste til at mennene på et tidlig tidspunkt hadde bedt om at innreisekontrollen skulle foretas av en mannlig passkontrollør. Politistasjonen hevdet at det ville være urimelig om mennene skulle sitte og vente til en mannlig grensekontrollør kom på vakt. Videre påpekte politistasjonen at hensynet til de reisendes religion og kultur, samt hensynet til god publikumsbehandling, avvikling av passkø og ro og orden på flyplassen, burde veie tungt. For så vidt gjaldt anførselen om at kontrollpraksis er annerledes for kvinner i burka, viste politistasjonen til at kvinnelige reisende i burka må gå opp til passboksen og levere reisedokumentene, og dersom det kun er en mannlig kontrollør på vakt, ringer vedkommende inn på vakta for å få tak i en kvinnelig kontrollør. Dersom det kun er menn på vakt, må kvinnen akseptere å bli kontrollert av en mann.

Selv om saken gjaldt et enkeltstående tilfelle, la ombudet til grunn at kontrollpraksis overfor kvinner og menn er ulik eller blir praktisert ulikt. Ombudet kom frem til at de religiøse mennene fikk en tilrettelegging som avviker fra den praksis som følges for kvinner i burka. Denne mer eller mindre faste kontrollpraksisen har etter ombudets mening betydning for de ansattes arbeid med kontroll av reisende som har behov for tilrettelagt kontroll på grunn av religiøs overbevisning. Videre har praksisen betydning i forhold til de reisende med religiøs minoritetsbakgrunn. Ombudet konkluderte med at Gardermoen politistasjon hadde overtrådt likestillingsloven § 3, annet ledd nr 1, og ba videre politistasjonen om å utarbeide generelle retningslinjer for kontrollpraksis i slike saker.

Annonsering etter kvinnelige T-baneførere er ulovlig²⁴⁵

Oslo T-banedrift søkte gjennom annonser i dagspresse og plakater i T-banevogner etter «pålitelige kvinner med ansvarsfølelse som ønsker å gjøre en god jobb for hele Oslo».

²⁴⁵ Sak nr. 07/1184. Tilgjengelig på www.ldo.no

Likestillings- og diskrimineringsombudet fremhevet i sin uttalelse at hun i utgangspunktet er positiv til at Oslo T-banedrift ønsker å rette opp mulig underrepresentasjon av kvinner som T-baneførere, men annonsen var etter ombudets oppfatning i strid med bestemmelsene i likestillingsloven § 4 første ledd. Ombudet viste blant annet til at det kan være tillatt å oppfordre kvinner til å søke en bestemt stilling, men mente at uttrykket «nå søker vi pålitelige kvinner med ansvarsfølelse» i for sterk grad ga menn inntrykk av at de ikke ville bli vurdert som kvalifiserte søkere.

Diskriminering på grunn av kjønn i stillingsannonse²⁴⁶

En mann klaget til Likestillings- og diskrimineringsombudet på en stillingsannonse der arbeidsgiver kun ville vurdere kvinnelige søkere mellom 24 og 30 år. Ombudet henvendte seg til selskapet og viste til bestemmelsene i likestillingsloven som forbyr å lyse ut en stilling for bare det ene kjønn, og arbeidsmiljøloven som forbyr å diskriminere noen på grunn av alder ved ansettelser. Ombudet kunne ikke ut fra annonseteksten se at selskapet hadde saklig grunn til å utelukke verken menn eller personer utenfor den angitte aldersgruppen fra å søke på stillingen.

Ombudet ba om en tilbakemelding på om stillingen var besatt og en bekreftelse på at selskapet for fremtiden ville rette seg etter bestemmelsene i likestillingsloven og arbeidsmiljøloven.

2.8 Saker i mediene

Debatt om inkorporering KDK i menneskerettsloven

I en kronikk i mars 2007 uttalte justisminister Knut Storberget at regjeringen i løpet av våren ville drøfte spørsmålet om hvorvidt KDK burde inkorporeres i menneskerettsloven eller ikke, men at de «samtidig [ville] ha for øye de konsekvenser det har for den norske rettsordningen generelt om flere konvensjoner – ofte med bestemmelser som favner vidt og upresist – gjennom menneskerettsloven blir gitt en særstilling med forrang foran andre lover».²⁴⁷ Dette innlegget

²⁴⁶ Sak nr. 07/1283. Tilgjengelig på www.ldo.no

²⁴⁷ «Politisk kritikk med tvilsom legitimitet», Dagbladet 19. mars 2007

satt i gang en debatt i mediene, og få dager senere fremhevet professor Anne Hellum det som «uforståelig at justisministeren varsler nok en drøfting av dette spørsmålet».²⁴⁸

I mai krevde Kristin Mile, Anne Lise Ryel og Beate Gangås, tidligere og nåværende likestillingsombud, at regjeringen innfrir FNs likestillingskrav.²⁴⁹ Mile uttalte blant annet at det er «pinlig at Norge, som snakker høyt og varmt om menneskerettigheter, ikke har etterkommet FNs krav på dette området».

Daværende direktør ved Norsk senter for menneskerettigheter, Geir Ulfstein, uttalte dagen etter at «[m]ens Regjeringens Soria Moria-erklæring uttrykkelig sa at kvinnekonvensjonen skal inn i loven, synes justisminister Knut Storberget nå å ha fått kalde føtter», og han stilte spørsmål om hvorfor KDK og RDK skal ha svakere vern enn andre menneskerettighetskonvensjoner som allerede finnes i loven.²⁵⁰ Han fremhevet at de viktigste menneskerettighetskonvensjonene burde sikres lik status og et effektivt vern i norsk rett.

Professor Eivind Smith uttalte i juni at utgangspunktet for den foregående debatten er at metoden ved inkorporering av visse traktater i menneskerettsloven fører til at betydningen av traktater som ikke er nevnt, blir svekket.²⁵¹ Han foreslo derfor at man heller tar de rettighetene som anses som mest sentrale, inn i Grunnloven. Professor Aslak Syse uttalte i juli at han var enig i dette, og han fremhevet videre at man burde vite noe om de innholdsmessige fordelene og ulempene ved en inkorporering i menneskerettsloven før man binder opp myndighetsutøvelsen.²⁵²

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

248 «Politisk eller byråkratisk beslutning», Dagbladet 22. mars 2007

249 «– Pinlig for Norge», Aftenposten 9. mai 2007

250 «Bør ikke ha ulik status», Aftenposten 10. mai 2007

251 «Sentrale retter inn i grunnlov!», Aftenposten 15. juni 2007

252 «EØS best for likestilling», Aftenposten 13. juni 2007

diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, nasjonal 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. RDK er inkorporert i norsk rett gjennom diskrimineringsloven § 2.

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 Evaluering av Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006)

9. mars 2007 la Arbeids- og inkluderingsdepartementet frem en evaluering av Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006).²⁵³ Denne interne evalueringen er en del av arbeidet med å vurdere hvor og hvordan innsatsen mot rasisme og diskriminering best kan fortsette fra myndighetenes side.

Det vises i rapporten til at tiltakene i handlingsplanen har gitt resultater, men at ikke alle tiltakene har hatt like stor effekt, og ikke alle er fulgt like godt opp av departementene eller deres iverksettende organer. Departementet anbefaler derfor primært at en ny handlingsplan mot rasisme og diskriminering bør være en del av en bredere anlagt handlingsplan for inkludering og integrering, der rasisme- og diskrimineringsfeltet får en sentral plassering. Sekundært mener departementet at det bør utarbeides en egen handlingsplan mot rasisme og diskriminering.

²⁵³ Rapporten er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/AID/publikasjoner/rapporter_og_planer/2007/R2007_hplan_rasisme_diskriminering_evaluering.pdf

3.2 Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats i 2008

Regjeringen la i oktober 2007 frem en handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen²⁵⁴ sammen med statsbudsjettet for 2008.²⁵⁵ Dette er en videreføring og styrking av handlingsplanen som ble lagt frem sammen med statsbudsjettet for 2007. Formålet med handlingsplanen er å hindre at det utvikler seg et klassesdelt samfunn der innvandrere har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig.

I handlingsplanen for 2008 videreføres de fire innsatsområdene fra året før; arbeid, oppvekst, utdanning og språk, likestilling og deltakelse. I 2008 prioriteres imidlertid tiltak innenfor norskopplæringen, arbeidet mot tvangsekteskap og gratis kjernetid for fire- og femåringer i Oslo-bydelene Groruddalen og Søndre Nordstrand.

Med handlingsplanen blir innsatsen for integrering og inkludering styrket med over 212 millioner kroner, og totalt foreslås det å bevilge mer enn 512 millioner kroner til handlingsplanen i 2008.

3.3 Kartlegging av diskriminering i statlig sektor

Regjeringen satte høsten 2007 i gang en bred og systematisk kartlegging av den faktiske situasjonen når det gjelder diskriminering overfor innvandrerbefolkningen fra statlige myndigheter. Alle departementene ble bedt om å redegjøre nærmere for hva som gjøres for å bekjempe diskriminering innenfor statlig sektor, og forekomst av etnisk diskriminering eller opplevd forskjellsbehandling utøvd av statlige myndigheter. Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) skal bearbeide det innkomne materialet og utarbeide en samlet oversikt over dette, samt gjennomgå andre foreliggende rapporter som omhandler opplevd diskriminering. På bakgrunn av datamaterialet som samles inn og innspill fra landsdekkende innvandrersorganisasjoner og arbeidstakernes hovedorganisasjoner, vil det vurderes om og innenfor hvilke sektorer det er behov for mer analyse og kunnskap

²⁵⁴ Handlingsplanen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/2010576/Hplan_2007_integrering.pdf

²⁵⁵ St.prp. nr. 1 (2007–2008) er tilgjengelig på http://www.statsbudsjettet.dep.no/upload/Statsbudsjett_2008/dokumenter/pdf/fagdep/aid.pdf#page=17

om forekomsten av diskriminering overfor personer med innvandringsbakgrunn utøvd av statlige myndigheter. Det vil videre bli vurdert om det er behov for å sette i gang tiltak for å bekjempe diskriminering i statlig forvaltning.

På bakgrunn av den brede og systematiske gjennomgangen og den samlede oversikten som skal utarbeides av LDO, tar regjeringen sikte på å legge frem en ny handlingsplan mot rasisme og diskriminering høsten 2008.

3.4 Norges oppfølgingsrapport til FNs rasediskrimineringskomités anbefalinger

Norske myndigheter leverte 7. august 2007 en oppfølgingsrapport til FNs rasediskrimineringskomité (CERD). I komiteens avsluttende merknader til Norges 17. og 18. rapporter, som komiteen eksaminerte i august 2006, ble Norge bedt om å oversende informasjon om hvordan anbefalingene i punkt 17, 19 og 21 blir fulgt opp.

Komiteen viste under punkt 17 i sine avsluttende merknader til at finnmarksloven ikke tar opp østsamenes spesielle situasjon. Komiteen anbefalte derfor norske myndigheter å ta ytterligere skritt for å få vedtatt særlige og konkrete tiltak for å sikre at østsamene får tilfredsstillende utvikling og beskyttelse, slik at de kan nyte sine menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut og på like vilkår.

I oppfølgingsrapporten fremhever norske myndigheter at alle innbyggere i henhold til finnmarksloven har rett til å fiske uten hensyn til deres etniske opprinnelse eller identitet. Det blir videre fremhevet at både Reindriftsforvaltningen og domstolene har uttalt at østsamene har rett til å drive reindrift. Norske myndigheter viser til at Samerettsutvalget opprinnelig foreslo at østsamene skulle kunne ekspropriere beitearealer fra andre reindriftssamer, men både Sametinget og norske myndigheter gikk imot forslaget fordi det ville kunne innebære at samer ble satt opp mot samer. Det blir videre vist til forarbeidene til finnmarksloven, hvor departementet uttalte at «østsamene har den samme rett til reindrift som andre samer, slik at etniske østsamer kan bli tildelt rett til reindrift i det samiske området i hele landet. Det er derfor ikke noen formelle hindringer for at den østsamiske reindriften vil kunne bygge seg opp igjen over tid og etter reindriftrettens ordinære system».

Det blir i oppfølgingsrapporten også vist til at det i slutten av 2007 vil legges frem en stortingsmelding om samepolitikken. Videre fremheves det at norske myndigheter har bevilget 20 millioner kroner til et østsamisk museum i Neiden.

Komiteen fremhevet under punkt 19 i sine avsluttende merknader at den var bekymret for de strenge kravene til norskkunnskaper loven om statsborgerskap stiller for å få norsk statsborgerskap. Den anbefalte derfor norske myndigheter å sikre at bestemte grupper av ikke-statsborgere ikke forskjellsbehandles når det gjelder adgangen til å få norsk statsborgerskap, og å være tilstrekkelig oppmerksomme på eventuelle forhold som kan være til hinder for at personer med langvarig eller fast opphold i landet kan bli naturalisert.

I oppfølgingsrapporten viser norske myndigheter til at det for søknader om statsborgerskap som fremmes etter 1. september 2008, vil være et krav om at man enten har gjennomført 300 timer norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Norske myndigheter fremhever i denne sammenhengen at det ikke stilles noen krav til kunnskap eller resultater i denne norskopplæringen, og de kan derfor ikke se at det er noen forskjellsbehandling når det gjelder adgangen til å få norsk statsborgerskap.

Punkt 21 i komiteens avsluttende merknader dreide seg om at mange kommuner i sitt helsetilbud til asylsøkere, flyktninger og personer som er kommet til landet på familiegjenforening, ikke har sørget for tilstrekkelig vern mot sykdom. Komiteen anbefalte derfor norske myndigheter å treffe alle nødvendige tiltak for å trygge ikke-statsborgeres rett til en tilfredsstillende helsestandard fysisk og psykisk, ved blant annet å bedre deres tilgang til forebyggende, helbredende og lindrende behandling.

I oppfølgingsrapporten fremhever norske myndigheter at komiteen har basert sine observasjoner på en undersøkelse fra Helsetilsynet fra 2004, og at fylkesordførerne nå har fulgt opp kommunene som ikke hadde et tilfredsstillende helse-system. Det vises videre til at det er blitt gjennomført flere tiltak som oppfølging av Sosial- og helsedirektoratets veileder om helsetilbudet til asylsøkere og flyktninger fra 2003. Det fremheves dessuten at Nasjonalt kunnskapscenter om vold og traumatisk stress i 2006 oppdaterte og reviderte et

kompedium med retningslinjer for psykiatrisk og psykososialt arbeid blant flyktninger.

Det blir videre vist til at Sosial- og helsedirektoratet på bakgrunn av Helsetilsynets undersøkelse både i 2005 og 2006 bevilget 500 000 kroner til fylkeskonferanser for ansatte i kommunehelsetjenesten og mottakssentre for å styrke smittevernet for flyktninger og asylsøkere. Det fremheves at slike konferanser også vil bli arrangert i 2007.

3.5 Avgjørelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

En iransk familie la inn høyeste bud på en bolig, men selger valgte å selge til den som hadde nest høyeste bud. Familien klaget til Likestillings- og diskrimineringsombudet og gjorde gjeldende at de ikke hadde fått tilslaget på boligen på grunn av sin etniske bakgrunn.²⁵⁶

Klagerne hadde i etterkant tatt kontakt med megleren for å få en forklaring på hvorfor de ikke hadde fått tilslaget, og megleren hadde da uttrykt at selgeren ville unngå «trøbbel». Familiens datter skulle også ha fått høre at man ikke ønsket mennesker med annen etnisk bakgrunn i nabolaget. Disse utsagnene var imidlertid ikke verifisert.

Selger på sin side hevdet at grunnen til at de ikke valgte å akseptere høyeste bud, var at de hadde fått et spesielt godt forhold til kjøperne på visningen.

Saken var, slik ombudet så det, relativt dårlig opplyst. Ombudet fremhevet at selgers forklaring virket lite troverdig, men selv om selger hadde fått spesielt god kontakt med kjøperne, kunne man likevel ikke se bort fra at det hadde betydning for selgers beslutning at høyeste bud kom fra etniske iranere. Ombudet fant etter dette at diskriminering hadde funnet sted, jf. diskrimineringsloven § 4. Saken ble deretter innklaget til Diskrimineringsnemnda. Nemnda kom til samme resultat som ombudet.

256 Sak nr. 06/1340. Tilgjengelig på www.ldo.no

3.6 Saker i mediene

Obiora-saken

Norsk-nigerianske Eugene Obiora døde 7. september 2006 i forbindelse med en politipågrep i Trondheim. Pågripelsen skjedde på et servicekontor i byen, der mannen angivelig skal ha oppført seg så truende at personalet tilkalte politiet. Saken har vært gjenstand for meget stor medieoppmerksomhet i 2007, etter at Spesialenheten for politisaker 4. mai 2007 henla saken mot polititjenestemennene.

For tre av de involverte polititjenestemennene henla Spesialenheten saken etter bevisets stilling.²⁵⁷ For den fjerde polititjenestemannen ble saken henlagt fordi man ikke fant bevis for at det var begått en straffbar handling. Ut fra de sakkyn-diges uttalelser la Spesialenheten i sitt vedtak til grunn at Obioras død skyldtes kvelning som følge av surstoffmangel, og at dette inntrådte som følge av en kombinasjon av flere faktorer; surstoffmangelen antas å ha oppstått som følge av pusteproblemer etter press mot halsen, plassering i mageleie over noe tid, politiets maktanvendelse for å holde ham nede og i ro mot hardt underlag, samt egne anstrengelser for å motsette seg pågripelsen. Spesialenheten konkluderte med at det ikke bevisst ble utført «noen handling som alene har stoppet/hindret» Obiora i å puste. Det kunne imidlertid ikke utelukkes at Obioras død «kunne ha vært unngått dersom tjenestemennene hadde hatt kunnskap om mulige farer ved bruk av mageleie m.v.».

Spesialenhetens henleggelse utløste kraftige reaksjoner fra mange hold, og det ble arrangert demonstrasjoner i flere byer. Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) har blant annet hevdet at avgjørelsen er farget av Obioras afrikanske bakgrunn, og den krevde videre at det må opprettes uavhengige klageinstanser som kan etterforske slike saker, blant annet fordi mange afrikanere ikke lenger har tillit til norsk politi.²⁵⁸

5. mai 2007 påklaget advokat Abid Q. Raja på vegne av de pårørende henleggelsesvedtaket inn for Riksadvokaten, og det ble anført at det var grunnlag for å reise straffesak mot

²⁵⁷ Vedtaket er tilgjengelig på www.spesialenheten.no

²⁵⁸ Se <http://www.aftenposten.no/nyheter/oslo/article1934480.ece>

tre av polititjenestemennene. Det ble dessuten vist til at det forelå sterke allmenne hensyn som talte for at domstolen måtte avgjøre saken.²⁵⁹ 29. juni 2007 avga Riksadvokaten en pressemelding der det fremgikk at sjefen for Spesialenheten for politisaker hadde fått ordre om å gjennomføre ytterligere etterforskning av politiets handlemåte i forbindelse med pågripelsen av Obiora.²⁶⁰ Denne tilleggs etterforskningen var ferdig i september, men konkluderte ikke med at saken sto i noen annen bevismessig stilling enn da saken ble henlagt i mai. 21. desember 2007 henla Riksadvokaten saken.

Ali-saken

6. august 2007 ble norsk-somalieren Ali Farah slått ned i Sofienbergparken i Oslo. Det skapte sterke reaksjoner etter at både ambulansepersonellet og polititjenestemennene som hadde vært på stedet, nektet å transportere Farah til sykehus eller legevakt.²⁶¹ Farah ble til slutt fraktet til legevakt i dro-sje, og han ble liggende i ti dager i koma på sykehus med hjerneblødning og brudd på hjerneskillen.²⁶² Saken har vært gjenstand for meget stor medieoppmerksomhet, med fokus på mulige rasistiske uttalelser, holdninger og atferd fra ambulansepersonellet og polititjenestemennene.

Farahs familie innga 7. august anmeldelse mot polititjenestemennene for å ha utvist grov uforstand i tjenesten, og 10. august opprettet politimesteren i Oslo anmeldelse mot ambulansepersonellet for mulig brudd på helsepersonell-loven. Riksadvokaten besluttet 10. august at etterforskningsansvaret for anmeldelsen fra Farahs familie og mot ambulansepersonellet skulle plasseres under Spesialenheten for politisaker. 10. desember kom Spesialenheten med et vedtak i saken mot polititjenestemennene.²⁶³ Anmeldelsen mot ambulansepersonellet behandles i en egen sak, som ventes avgjort i begynnelsen av 2008.

Spesialenheten tok blant annet stilling til en anførsel om at en av polititjenestemennene skulle ha benyttet begrepet «neger» under en samtale hvor gjerningsmannen ble beskrevet.

²⁵⁹ Støtteskrivet er tilgjengelig på www.hestenesdramer.no

²⁶⁰ Riksadvokatens pressemelding er tilgjengelig på <http://www.riksadvokaten.no/bin/main.cgi?kilde=Nyheter/ra12%20Jun%2029%202007.xml>

²⁶¹ Se <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=190104>

²⁶² Se <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostlandssendingen/1.4253404>

²⁶³ Spesialenhetens vedtak er tilgjengelig på <http://www.spesialenheten.no/docs/070456-anonymisert.pdf>

Spesialenheten trodde ikke at ordbruken var rasistisk ment, men viste til at den tidligere har gitt uttrykk for at begrepet «kan oppfattes nedsettende og derfor ikke bør benyttes av politiet». I denne aktuelle sammenhengen hadde imidlertid begrepet blitt benyttet i forbindelse med innhenting av signalementsopplysninger, og dette kunne ikke anses å innebære at det var handlet utilbørlig, jf. straffeloven § 325 nr. 3. Spesialenheten konkluderte med at polititjenestemennene ikke hadde gjort noe straffbart.

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.

EMK artikkel 14, ØSK artikkel 2 nr. 2 og SP artikkel 2 og artikkel 26 forbyr diskriminering 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.

I tillegg gir BK artiklene 17, 29 og 30 urfolksbarn rettigheter til språk, religion og kultur i forhold til utdanning og medier. Videre skal ikke barn nektes sin kultur generelt, noe som blant annet innebærer landrettigheter på samme måte som i forhold til SP artikkel 27.

FNs generalforsamling vedtok 13. september 2007 erklæringen om urfolksrettigheter. Norge har, sammen med Sametinget, Samerådet og andre samiske organisasjoner, vært en aktiv pådriver for å få vedtatt en slik erklæring. Erklæringen er ikke rettslig bindende for statene, men representerer en viktig anerkjennelse av urfolks rettigheter. Erklæringen har blant annet bestemmelser både når det gjelder grunnleggende behov som mat, helse og utdanning, i tillegg til bestemmelser om bruk av tradisjonelle ressurser og landområder. Dessuten slås det fast at urfolk har rett til selvbestemmelse i henhold til SP og ØSK artikkel 1.

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 er inkorporert i norsk rett gjennom diskrimineringsloven § 2.

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

Lov 6. juni 1987 nr. 56 om sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) 1987 er den mest sentrale alminnelige loven 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 Ny lov om reindrift

Stortinget vedtok 15. juni 2007 lov om reindrift (reindriftsloven).²⁶⁴ Den nye loven innebærer særlig endringer i forhold til den tidligere rettstilstanden når det gjelder de interne forholdene i næringen. Loven trådte i kraft 1. juli 2007.

Bakgrunnen for loven er Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) Om lov om reindrift (reindriftsloven).²⁶⁵ Det fremgår her at et hovedmål med den nye loven er en bærekraftig reindrift, der reintallet er tilpasset beitegrunnet. I forbindelse med lovarbeidet var det omfattende konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL), og departementet fremhever under proposisjonens kapittel 1 at det har lagt vekt på kulturen og tradisjonene innenfor reindriften så langt det har vært forenlig med de hensyn reindriftsloven skal ivareta.

Reindriftsloven § 3 bestemmer at «Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter».

²⁶⁴ Lov om reindrift av 15. juni 2007 nr. 40

²⁶⁵ Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1929327/PDFS/OTP200620070025000DDDDPDFS.pdf>

Under kapittel 10 i proposisjonen viser departementet til at Sametinget og NRL ba om at det i reindriftsloven skulle tas inn samme formuleringer som i finnmarksloven²⁶⁶, dvs. at reindriftsloven gjelder med de begrensningene som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater. Sametinget uttalte at dersom ikke reindriftsloven får samme formulering om folkeretten som i finnmarksloven, vil det rettsvernet reindriften har gjennom internasjonale forpliktelser, undergraves. Departementet var uenig i dette og fremhevet at det rettsvernet som reindriften har, verken kan eller skal settes til side av reindriftsloven.

Siidaen, som er et viktig element i reindriftssamfunnet, har fått en sentral plass i den nye loven. I tilknytning til bestemmelsene om siidaandel reiser det seg en del likestillingsmessige spørsmål, og i reindriftsloven § 13 finnes det en egen bestemmelse om ektefelle/samboers stilling. Under proposisjonens kapittel 1 fremhever departementet at det har hatt fokus på likestillingsmessige spørsmål, og at Norges forpliktelser i henhold til KDK har vært lagt til grunn.

4.2 Retningslinjer til endret bruk av utmark i Finnmark

Med hjemmel i finnmarksloven § 4 har Sametinget utarbeidet retningslinjer til endret bruk av utmark (meahcci) i Finnmark. Retningslinjene trådte i kraft 1. juli 2007 og erstattet de midlertidige retningslinjene vedtatt 1. juni 2006. Retningslinjenes formål er å bidra til presisering og hjelp til hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark, skal bedømmes.

4.3 NOU 2007: 13 Den nye sameretten og NOU 2007: 14 Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms

Samerettsutvalget overleverte 3. desember 2007 NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*²⁶⁷ og NOU 2007: 14 *Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms*²⁶⁸ til Justisdepartementet.

266 Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke av 17. juni 2005 nr. 85

267 NOUen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/NOUer/2007/NOU-2007-13.html?id=491883&epslanguage=NO>

268 NOUen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2028991/PDFS/NOU200720070014000DDDDPDFS.pdf>

Samerettsutvalget ble gjenoppnevnt i 2001 for å utrede rettigheter til land og til vann i samiske områder utenom Finnmark (fra og med Troms og sørover). Utvalget ble bedt om å redegjøre for historiske forhold og å vurdere behovet for endringer i gjeldende rett.

Utvalget la frem flere lovforslag for tre hovedtemaer: Det første temaet omhandler kartlegging og anerkjennelse av rettigheter til grunn og naturressurser. Det er her lagt frem et lovforslag om opprettelsen av en kartleggingskommisjon og en utmarksdomstol. Lovforslaget tar utgangspunkt i artikkel 14 i ILO-konvensjon nr. 169. En sentral oppgave for de to foreslåtte organene vil være å avklare bruks- og eierrettigheter etter lang tids bruk, i tillegg til rettigheter i forhold til saltvannsfiske og andre marine ressurser.

Det andre temaet gjelder disponeringen av grunnen i Nordland og Troms. Her foreslås det to alternative lovforslag. Flertallet foreslår opprettelsen av et forvaltningsorgan ved navn Hålogalandallmenningen. Dette organet skal overta forvaltningen av Statskogs grunn i Nordland og Troms. Modellen har flere paralleller til Finnmarkseiendommen. Et mindretall på to medlemmer ønsker å videreføre Statskogs eierrolle, med modifikasjoner i forhold til deres eierrådighet basert på folkeretten og bestående rettigheter.

Det tredje temaet omhandler saksbehandling og konsultasjonsrettigheter. Et samlet uvalg la frem forslag om «Lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunlaget i tradisjonelle samiske områder». Denne loven foreslår endringer i saksbehandlingen og beslutningsprosesser som har betydning for samisk kultur i alle samiske områder. Loven legger opp til en rekke prosedyrer for konsultasjon og deltakelse fra samisk hold i beslutninger og tiltak på alle nivåer som kan påvirke samisk materiell kulturutøvelse i tradisjonelle samiske områder. Denne loven foreslår også endringer i 31 eksisterende lover.

Alle lovforslagene fra samerettsutvalget inkluderer en setning om at lovene gjelder med de begrensningene som følger av ILO-konvensjon nr. 169.

4.4 Økt tilskudd til samiske aviser

I budsjettforslaget for 2008²⁶⁹ foreslår Kultur- og kirkedepartementet å øke tilbudet til samiske aviser med fem millioner kroner. Forslaget er begrunnet med følgende:

Kultur- og kirkedepartementet legger til grunn at de samiske avisene spiller en uvurderlig rolle for demokratisk debatt og språkutvikling i det samiske samfunnet ... Regjeringen er innstilt på å legge til rette for økt utgivelseshyppighet i de samiske avisene og foreslår derfor å øke posten med 5 mill. kroner.

4.5 Rapport om Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer

En arbeidsgruppe nedsatt i forståelse mellom arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen og sametingspresident Aili Keskitalo, leverte 27. april 2007 en rapport om Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer.²⁷⁰ Ifølge mandatet skulle arbeidsgruppen blant annet vurdere spørsmålet om en formelt mer uavhengig stilling for Sametinget og legge frem forslag til hvordan dette kan gjennomføres, samt legge frem forslag til prosedyrer mellom regjeringen og Sametinget i arbeidet med Sametingets budsjett, med utgangspunkt i de folkerettslige forpliktelsene som påligger staten overfor urfolk.

I rapporten foreslås det at Sametinget gjennom endringer i sameloven²⁷¹ gis en formelt mer uavhengig stilling i forhold til regjeringen enn det tilfellet er i dag. Arbeidsgruppen mener at en slik løsning trolig er den beste sett i lys av dagens praksis og syn på Sametinget som selvstendig folkevalgt organ, og at dette samlet sett vil være i tråd med den uavhengige stillingen Sametinget allerede har.

Det foreslås videre at det etableres budsjettprosedyrer for fastsetting av de årlige overordnede økonomiske rammene for Sametinget og samiske formål for øvrig.

269 St.prp. nr. 1 (2007–2008)

270 Rapporten er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_Rapport_sametingets_formelle_stilling.pdf

271 Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold av 12. juni 1987 nr. 56

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.

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, og 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 er inkorporert i norsk rett gjennom diskrimineringsloven § 2.

Diskrimineringsloven sikrer 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 Forslag til allmennkringkastingsplakat for NRK

I St.meld. nr. 6 (2007–2008) *NRK-plakaten «Noe for alle. Alltid»*²⁷² legger Kirke- og kulturdepartementet frem et forslag til allmennkringkastingsplakat for NRK (se del II punkt 11.1). Hensikten med forslaget er å nedfelle de overordnede

²⁷² Meldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2026453/PDFS/STM200720080006000DDDDPDFS.pdf>

kravene til NRKs allmennkringkastingstilbud i et eget dokument, en såkalt allmennkringkastingsplakat, som vil danne grunnlag for Stortingets og regjeringens styring av NRKs samfunnsoppdrag.

Departementet foreslår fem hovedpunkter i allmennkringkastningsplakaten, med tilhørende presiserende underpunkter. Et av hovedpunktene er at «NRK skal styrke norsk språk, identitet og kultur», og det fremheves i forbindelse med dette at NRK skal synliggjøre mangfoldet og reflektere Norge som et flerkulturelt samfunn, og at NRK skal fremme økt forståelse og dialog mellom ulike grupper i samfunnet. Departementet fremhever at det er opptatt av at NRK må ta hensyn til at Norge i dag har flere nasjonale og språklige minoriteter, og at NRK-plakaten bør gjenspeile dette på et overordnet nivå. Det vises til at jøder, kvener, rom, romanifolket og skogfinner er beskyttet av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Departementet viser videre til at NRK ifølge sine selskapsvedtekter § 3-5 allerede er pålagt å ha et programtilbud som tar vare på interessene til ulike minoriteter, men departementet ser det likevel som naturlig at dette også går frem av NRK-plakaten.

5.2 Veileder til utredningsinstruksen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet publiserte 11. april 2007 «Likestillingsmessige konsekvenser for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter – Veileder til utredningsinstruksen».²⁷³ Alle utredninger som blir foretatt av statlige instanser, er underlagt utredningsinstruksen²⁷⁴, som skal sikre at alle konsekvenser av et forslag blir vurdert før et tiltak blir iverksatt. For eksempel vil det på mange områder være aktuelt å vurdere likestillingsmessige konsekvenser eller forholdene til menneskerettighetene. Veilederen til utredningsinstruksen er et supplement til utredningsinstruksen og omfatter personer med innvandringsbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter. Den har hovedfokus på målet om like muligheter, likebehandling og fravær av diskriminering, uavhengig av etnisk, religiøs, kulturell eller språklig bakgrunn.

²⁷³ Veilederen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/veiledninger_og_brosjyrer/2007/veileder_utredningsinstruks_2007.pdf

²⁷⁴ Instruks 18. januar 2000 nr. 108 om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget

5.3 Europarådets ministerkomité's resolusjon under rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter

Europarådets rådgivende komité for rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter avga i oktober 2006 en uttalelse om Norges gjennomføring av konvensjonen. På bakgrunn av denne uttalelsen avga Ministerkomiteen 20. juni 2007 en endelig resolusjon om Norges gjennomføring.²⁷⁵

Norske myndigheter får positiv omtale for sitt arbeide på flere områder, blant annet for erstatningsordninger for tidligere overgrep, mot enkelte grupper og for opprettelsen av Kontaktforum mellom myndighetene og nasjonale minoriteter. Det vises også til at norske myndigheter har fortsatt å støtte de nasjonale minoritetenes forsøk på å bevare sin identitet og kultur.

Videre noterer komiteen seg en positiv utvikling ved bruk av minoritetsspråk for personnavn og topografiske indikasjoner, både i lovgivningen og i praksis. Det fremheves videre at det innenfor utdannings- og forskningsfeltet er blitt iverksatt flere tiltak for å støtte gjenoppliving av og opplæring i det kvenske språket. Komiteen viser også til at myndighetene har fulgt bedre med på utdannings situasjonen til romanifolket, men fremhever at det fortsatt er store rom for forbedringer.

Komiteen har også noen kritiske merknader, blant annet til levekårene for rom/sigøynere og romani/tatere og manglende statistikk over situasjonen til nasjonale minoriteter. Den kommenterer også at synliggjøringen av nasjonale minoriteter i skole og medier kan bli bedre. Dessuten viser komiteen til at det fortsatt blir rapportert om intoleranse og diskriminering mot folk med innvandrerbakgrunn, og fremhever at suksessfull integrasjon fremdeles er en hovedutfordring for norske myndigheter.

Komiteen kommer avslutningsvis med flere konkrete anbefalinger for videre å forbedre gjennomføringen av ramme-

275 Resolusjonen er tilgjengelig på [http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._FRAMEWORK_CONVENTION_\(MONITORING\)/2._Monitoring_mechanism/6_Resolutions_of_the_Committee_of_Ministers/1._Country-specific_resolutions/2._Second_cycle/List%20of%20CM%20Resolutions.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._FRAMEWORK_CONVENTION_(MONITORING)/2._Monitoring_mechanism/6_Resolutions_of_the_Committee_of_Ministers/1._Country-specific_resolutions/2._Second_cycle/List%20of%20CM%20Resolutions.asp#TopOfPage)

konvensjonen. Den anbefaler blant annet norske myndigheter å iverksette mer bestemte tiltak for å eliminere vanskelighetene og diskrimineringen som rom- og romani-folket møter på i arbeidsliv, boligforhold og utdanning. Videre mener komiteen at norske myndigheter i samarbeid med representanter fra minoritetene bør identifisere de mest effektive midlene for å øke minoritetenes deltakelse i offentlige anliggender, både på sentralt og lokalt plan. Norge må også etter komiteens syn fortsette med gjennomføringen av tiltak for å støtte personer som tilhører de ulike minoritetene.

5.4 Europarådets ministerkomités anbefalinger til Norge under den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk

En ekspertkomité under den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk avga 16. mars 2007 en rapport til Europarådets ministerkomité vedrørende undersøkelsen av Norges tredje periodiske rapport under pakten.²⁷⁶ Etter paktens artikkel 16 nr. 3 anmodes staten om å kommentere rapporten, men Norge avsto fra å gjøre dette. 16. mai 2007 avga Ministerkomiteen sine anbefalinger vedrørende Norges gjennomføring av pakten.²⁷⁷

Ministerkomiteen anbefaler norske myndigheter å innføre en planmessig strategi for fremme og beskyttelse av det kvenske språket i samarbeid med dem som snakker det, spesielt med tanke på standardiseringen av kvensk, forbedring av opplæringen i kvensk og økt bruk av kvensk på det offentlige området. Komiteen anbefaler også norske myndigheter å styrke innsatsen for opplæring av lærere og å skaffe undervisningsmateriell på kvensk, lule- og sør-samisk, romani og romanes.

Norske myndigheter anbefales videre å sikre at sosial- og helsevesenet i de samiske områdene tilbyr tjenester på samisk. Komiteen anbefaler også norske myndigheter å sikre at det nasjonale folkeregisteret og andre offentlige institusjoner aksepterer samiske navn i deres korrekte og opprinnelige form.

²⁷⁶ Norges tredje periodiske rapport ble avgitt i mai 2005.

²⁷⁷ Rapporten og anbefalingene er tilgjengelig på http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/regional_or_minority_languages/2_monitoring/2.3_Committee_of_Experts'_Reports/Norway_3rd_report.pdf

Foruten disse konkrete anbefalingene som Ministerkomiteen fremhever som særlig viktige, anmodes norske myndigheter om å ta hensyn til ekspertkomiteens øvrige observasjoner.

5.5 Romanifolkets fond

12. desember 2007 ble vedtektene for Romanifolkets fond vedtatt i statsråd. Stortinget besluttet i 2004 å opprette Romanifolkets/taternes kulturfond som en del av unnskyldningen for de overgrepene som ble begått mot romanifolket. Fondet er på 75 millioner kroner, og den årlige avkastningen av fondet (ca. 3,7 millioner kroner) skal gå til aktiviteter som fremmer bevaring og utvikling av romanifolkets/taternes kultur, språk og historie. De aktuelle romaniorganisasjonene har sammen med departementet utarbeidet vedtekter for Stiftelsen Romanifolkets/taternes kulturfond, og etter vedtaket i regjeringen kan fondet nå tas i bruk.

I pressemelding 12. desember 2007²⁷⁸ uttrykker arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen at:

Dette er en merkedag både for romanifolket/taterne og for staten. Romanikultur er en viktig del av Norges felles kulturarv. Vi vil gjennom dette fondet gi romanifolket/taterne mulighet til å opprettholde og videreføre denne kulturarven på en best mulig måte.

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,

²⁷⁸ AIDs pressemelding nr. 123/2007. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressemelder/pressemeldinger/2007/Romanifolkets-fond-klart-til-a-tas-i-bru.html?id=485666>

virksomhet, meningsytringer 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 sosialpakten 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 barnarbeid verner også om barnets 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.

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 Endringer i straffeloven – nytt straffebud om å møte et barn med forsett om å begå seksuelt overgrep

13. april 2007 ble det vedtatt ny § 201a i straffeloven²⁷⁹ som rammer den som har avtalt et møte med barn under 16 år, og som med forsett om å begå en handling som nevnt i §§ 195, 196 eller § 200 annet ledd, er kommet frem til møtestedet eller et sted hvor møtestedet kan iakttas. I tillegg ble det vedtatt et nytt annet ledd til straffeloven § 201, der det tydeliggjøres at § 201 første ledd bokstav b og c også rammer seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd som er forøvet gjennom elektronisk kommunikasjon.

Bakgrunnen for endringene er Ot.prp. nr. 18 (2006–2007) Om lov om endringer i straffeloven 1902 m.v. (straffebud om å møte et barn med forsett om å begå seksuelt overgrep

²⁷⁹ Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10

m.v.)²⁸⁰ der det fremgår at flere sider ved nye kommunikasjonsmidler som internett og mobiltelefon har gjort barn mer utsatt for overgrep da det blant annet er lettere for voksne å komme i kontakt med barn uten kontroll fra andre voksne. Det ble derfor ansett som viktig at lovgivningen som beskytter barn mot overgrep, er tilpasset den virkeligheten som barn og unge lever i.

Departementet fremhever under punkt 3.3 i proposisjonen at det nye straffebudet styrker barns rettigheter etter BK, og at det bidrar til å sikre de verdiene som er nedfelt EMK artikkel 3 og 8, selv om det ut fra disse bestemmelsene ikke kan utledes noe krav til slik kriminalisering

Endringene trådte i kraft straks.

6.2 Endringer i voldsoffererstatningsloven – styrking av unge voldsofres stilling

21. desember 2007 ble det vedtatt endringer i voldsoffererstatningsloven²⁸¹ som blant annet har som formål å styrke stillingen til unge voldsofre. Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) Om lov om endringer i lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven).²⁸²

I ny § 1 presiseres det at barn som har opplevd vold mot en nærstående person som er egnet til å skade barnets trygghet og tillit, nå har rett til voldsoffererstatning. Videre er det ved endringer i § 3 annet ledd lovfestet en særskilt foreldelsesregel for barn og unge, som fører til at det alltid skal være tilstrekkelig at en søknad om voldsoffererstatning fremsettes før skadelidte fyller 21 år.

Endringene trådte i kraft 1. januar 2008.

280 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20062007/018/PDFS/OTP200620070018000DDDDPDFS.pdf>

281 Lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. av 20. april 2001 nr. 13

282 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2028881/PDFS/OTP200720080010000DDDDPDFS.pdf>

6.3 Høring – forslag til regulering av barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere i den første fasen etter ankomst til landet

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 29. august 2007 ut på høring forslag til regulering av barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere i den første fasen etter ankomst til landet.²⁸³ Det foreslås primært endringer i barnevernloven.²⁸⁴ Endringsforslaget innebærer at barnevernsmyndighetene skal ta over ansvaret i mottaksfasen for enslige mindreårige asylsøkere, som til nå er blitt plassert i statlige asylmottak. Målet med overtakelsen av ansvaret er å gi et bo- og omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere som ivaretar deres spesielle behov og er kvalitetsmessig like godt som det tilbudet som gis til andre barn barnevernet har ansvar for.

Høringsfristen var 12. oktober 2007.

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) uttrykte i sitt høringssvar av 10. oktober 2007 at det er positivt til at myndighetene nå vil etablere et bo- og omsorgstilbud som er spesialtilpasset enslige mindreårige asylsøkeres særlige behov, og viste til at dette også er i tråd med anbefalinger fra FNs barnekomité.²⁸⁵ Det ble imidlertid pekt på at departementet foreslår at plass på det spesialtilpassede omsorgssenteret «i første omgang» kun skal tilbys enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, og SMR ba departementet å vurdere om den forskjellen i rettsstilling som forslaget innebærer for ulike grupper enslige mindreårige asylsøkere, er forenlig med Norges forpliktelser etter diskrimineringsforbudene i EMK artikkel 14, BK artikkel 2 og SP artikkel 2 og 26.

Ifølge høringssvaret kapittel 1.3 anser ikke departementet det som nødvendig å fatte eget vedtak etter barnevernloven om plassering på omsorgssenteret ved ankomsten, men det skal i stedet treffes et oppfølgingsvedtak innen seks uker etter ankomst. SMR stilte i denne forbindelse spørsmål ved

283 Høringssvaret er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Horing/2007/Horing_barnevernets%20omsorgsansvar%20for%20EMA/Horingssvat_forslag_til_regulering_av_barnevernets_omsorgsansvar.pdf

284 Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100

285 SMRs høringssvar er tilgjengelig på http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonale/horinger/enslige_mindrearige_asylsokere.pdf

om den foreslåtte plasseringsordningen i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til barnets beste og retten til deltakelse, herunder prosessuelle rettigheter, etter BK.

Departementet foreslår videre i kapittel 5.3.1 at retten til å samtykke til helsehjelp på barnets vegne legges til statlig regional barnevernsmyndighet. SMR ba departementet her vurdere om denne samtykkeretten bør legges til en person, som for eksempel barnets kontaktperson ved senteret eller vergen, og ikke et forvaltningsorgan, for å unngå spredning av taushetsbelagt, sensitiv informasjon.

SMR anbefalte avslutningsvis at departementet i den videre behandlingen av forslaget går grundigere inn på lovforslagets forhold til EMK og BK i forhold til de ovennevnte temaene.

6.4 FNs barnekomité's anbefalinger til Norge

FNs barnekomité (CRC) eksaminerte under sin 45. sesjon i Genève 25. mai 2007 Norges første periodiske rapport under den valgfrie protokollen om barn i væpnet konflikt.²⁸⁶ Komiteens konklusjoner ble offentliggjort 8. juni 2007.

CRC trekker frem en rekke positive forhold i sine konkluderende observasjoner. Komiteen fremhever blant annet som positivt at Norge ved ratifikasjonen av den valgfrie protokollen erklærte at minimumsalderen for frivillig rekruttering til de norske væpnede styrkene er 18 år. Den stiller seg også positiv til endringene i heimevernloven, vernepliktsloven og den militære straffeloven, som sikrer at Norge oppfyller konvensjonens alderskrav i forbindelse med direkte deltakelse i fiendtligheter, tvangsrekruttering til væpnede styrker og rekruttering og bruk av væpnede grupper utenfor statens væpnede styrker.

Også den norske regjeringens handlingsplan for gjennomføringen av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet som ble lansert 8. mars 2006, og utviklingsstrategien for barn i sør, «Tre milliarder grunner», fremheves av komiteen som positive.

Komiteen roser videre Norge for sitt aktive engasjement i flere fredsprosesser og fremhever som positivt den betydelige

²⁸⁶ Konklusjonene er tilgjengelig på <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC.C.OPAC.NOR.CO.1.pdf>

økonomiske støtten som gis til en rekke FN-organer og andre organisasjoner som arbeider med barn som er rammet av krig. Komiteen anbefaler norske myndigheter å fortsette med dette.

Komiteen merker seg at det ved den nye straffeloven skal straffes som krigsforbrytelse å utskrive eller verve barn under 18 år til nasjonale væpnede styrker eller å bruke barn under 18 år til å delta aktivt i fiendtligheter, og den anbefaler norske myndigheter å fremskynde arbeidet med den nye loven. Komiteen anbefaler videre myndighetene å heve minimumsalderen fra 16 til 18 år for å frivillig la seg rekruttere til Heimevernet. Videre rådes norske myndigheter til å lovfeste at frivillige under 18 år i Heimeverningdommen ikke skal undergis noen form for militær disiplin.

Det blir uttrykt bekymring for at Norge ikke har en tilstrekkelig oppfølgingsstrategi for barn som blir returnert til hjemlandet sitt, og komiteen oppfordrer derfor myndighetene til å utbedre dette.

Avslutningsvis kommer komiteen med en rekke anbefalinger som gjelder tiltak for å fremme sosial reintegrering. Den anbefaler blant annet norske myndigheter å sikre at barn ved mottakssentre som har vært rekruttert eller brukt til fiendtligheter, får nødvendig støtte og oppfølging, så vel fysisk som psykisk. Videre ber komiteen myndighetene vurdere å samle alt ansvaret for enslige mindreårige flyktning- og asylbarn under en barnerettsorientert myndighet. Komiteen anbefaler også å systematisk samle inn data om flyktning- og asylbarn som kan ha vært rekruttert eller brukt til fiendtligheter i sine hjemland.

6.5 Barneombudets supplerende 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.²⁸⁷ 2. februar 2007 leverte Barneombudet en supplerende rapport til FNs barnekomité der det knyttes enkelte kommentarer til den

²⁸⁷ Rapporten 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)

norske regjeringens oppfyllelse av sine forpliktelser etter den valgfrie protokollen.²⁸⁸

Ombudet anerkjenner initiativet den norske regjeringen har tatt til å forbedre situasjonen til mindreårige asylsøkere i Norge, men uttrykker samtidig en bekymring for at det mangler nasjonale rutiner for å følge opp denne gruppen. Ombudet påpeker også at det bør utvikles et system som gjør det enkelt å videreformidle informasjon fra hjelpeapparatet i Norge til riktig instans i hjemlandet i tilfeller der barn har behov for oppfølging etter retur til hjemlandet.

Ombudet uttrykker videre bekymring for at barnevernet foreløpig bare overtar ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Ombudet viser til at den største gruppen av enslige mindreårige asylsøkere i Norge er mellom 15 og 17 år, og fremhever at disse ikke mottar samme juridiske beskyttelse, bostedsordninger og psykiske støtte som norske barn uten foreldreomsorg har. Ombudet uttrykker også bekymring for at det mangler et nasjonalt velfungerende vergesystem for enslige mindreårige asylsøkere i Norge.

På bakgrunn av informasjon ombudet har mottatt om at barn uten oppholdstillatelse er blitt nektet hjelp fra helsevesenet, henstiller ombudet norske myndigheter om å sikre at alle barn som har behov for helseomsorg, mottar dette. Det vises i denne sammenhengen til at artikkel 6 nr. 3 ikke gjør forskjell på barn som oppholder seg lovlig og ulovlig i landet.

6.6 Rapport om Norges oppfølging av FNs spesialsesjon om barn

I januar 2007 overleverte Barne- og likestillingsdepartementet og Utenriksdepartementet en rapport til UNICEF om Norges oppfølging av FNs spesialsesjon om barn i 2002.²⁸⁹ Dette var Norges bidrag til en global rapport som UNICEF utarbeidet i forbindelse med et oppfølgingsmøte til spesialsesjonen, som ble avholdt 10. desember 2007.

Rapporten fokuserer på de tiltakene som norske myndigheter har iverksatt på bakgrunn av de ti hovedmålene som ble

²⁸⁸ Rapporten er tilgjengelig på http://www.barneombudet.no/data/f/0/27/48/9_2401_0/Supplerende_rapport_febr.07.doc

²⁸⁹ Rapporten er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2007/FNs_speialsesjon_om_barn_final_report_input_from_Norway_19.2.07.doc

oppstilt i «Nasjonal handlingsplan – Norges oppfølging av FNs spesialsesjon om barn»²⁹⁰ fra 2003. Det vises blant annet til flere lovendringer, handlingsplaner og strategier som er gjennomført for å realisere målene.

6.7 Utvalg som skal gjennomgå deler av barneloven

Regjeringen oppnevnte 18. januar 2007 et offentlig utvalg som skal gjennomgå barnelovens²⁹¹ bestemmelser om foreldreansvar, bosted og samvær etter samlivsbrudd.

Ifølge mandatet er det et viktig utgangspunkt for utvalget at FNs barnekonvensjon er innarbeidet i norsk lov, og at barns beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.²⁹² Utvalget skal blant annet drøfte:

- Felles foreldreansvar uavhengig av om foreldrene har bodd sammen
- Delt bosted
- Normer for omfanget av samvær
- Retten til en av foreldrene til å flytte med barnet uten den andres samtykke

Utvalget ledes av professor dr. juris Asbjørn Strandbakken og skal presentere sine konklusjoner for Barne- og likestillingsdepartementet i form av en NOU innen 1. mai 2008.

6.8 Utvalg mot alvorlig ungdomskriminalitet

Regjeringen oppnevnte 20. april 2007 et offentlig utvalg som skal se på reaksjoner og tiltak mot alvorlig ungdomskriminalitet. Oppnevningen av utvalget er en oppfølging av St.meld. nr. 20 (2005–2006) *Alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrøytarar*, som ble fremlagt i juni 2006.

I henhold til mandatet skal utvalget blant annet gi en vurdering av hvordan samfunnet kan redusere bruk av fengselsstraff for unge mellom 15 og 18 år, og hvordan straffen bedre kan tilpasses i de tilfellene der fengsel likevel er

290 Handlingsplanen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rapporter_planer/rapporter/2004/Norges-oppfolgingsrapport-til-FNs-spesialsesjon-om-barn.html?id=278316

291 Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100

292 Mandatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/pressemelder/pressemeldinger/2007/Gjennomgang-av-barneloven.html?id=444828>

nødvendig.²⁹³ Videre skal utvalget se på andre mulige tiltak samfunnet kan benytte overfor unge som begår alvorlige forbrytelser. Utvalget skal ellers kontrollere at lovforslagene ligger innenfor rammen av Norges folkerettslige forpliktelser, og særlig FNs barnekonvensjon fremheves i mandatet som relevant for utvalgets arbeid.

Utvalget ledes av tingrettsdommer Liv Synnøve Taraldsrud, og arbeidet skal være slutført innen 1. oktober 2008.

6.9 Kjønnsløstelse og tvangsekteskap

Regjeringen foreslår en økning på 88 millioner kroner til innsatsen mot kjønnsløstelse og tvangsekteskap i 2008.²⁹⁴ Samlet sett vil de berørte departementene sette inn langt over 100 millioner kroner til slike tiltak.

I en pressemelding av 4. oktober 2007 uttaler daværende barne- og likestillingsminister Karita Bekkemellem:

Vi skal verne barn og ungdom mot slike overgrep og sørge for best mulig hjelp til de som allerede er blitt utsatt for dem. Derfor satser Regjeringen offensivt med nye handlingsplaner og en lang rekke tiltak på disse to viktige områdene.

Regjeringen skal blant annet iverksette informasjon om kjønnsløstelse og tvangsekteskap til alle nyankomne til landet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har utredet tiltaket og skal starte prøveprosjekt i noen kommuner i 2008.

Norsk senter for menneskerettigheter utreder på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet forholdet mellom helseundersøkelser av barn som tiltak mot kjønnsløstelse og de internasjonale menneskerettighetene. Utredningen skal leveres til departementet 1. mai 2008.

²⁹³ Mandatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/Styre-rad-og-utval/Tidsbegrensede-styrer-rad-og-utvalg/Utval-mot-alvorleg-ungdomskriminalitet-.html?id=476348>

²⁹⁴ Se St.prp. nr. 1 (2007–2008)

6.10 Handlingsplan mot vold i nære relasjoner

13. desember 2007 presenterte regjeringen handlingsplanen «Vendepunkt», som inneholder 50 tiltak mot vold i nære relasjoner.²⁹⁵ Tiltakene i handlingsplanen skal gjennomføres i perioden 2008–2011. Regjeringen fremhever at den har et ansvar for å sikre både kvinner og menn retten til et liv fritt for vold og trusler om vold, og for å sikre barn en oppvekst uten overgrep og frykt. Ved å forebygge bedre, oppklare mer, reagere raskere og rehabilitere bedre ønsker regjeringen å bidra til et tryggere og mer rettferdig samfunn.

Flere av handlingsplanens tiltak retter seg spesielt mot barn. Regjeringen vil blant annet etablere en døgnåpen, gratis alarmtelefon hvor voksne og barn kan ringe inn. For å styrke rettssikkerheten for små barn i alderen 0 til 3 år som dør uventet, skal helsetjenesten gi tilbud om obligatorisk dødsstedsundersøkelse. Barn som er vitne til vold, skal få rett til voldsofferstatning. Samtidig endres foreldelsesfristene slik at barn får lengre tid til å søke om erstatning. I tillegg vil regjeringen utrede om barns strafferettslige vern er godt nok, og det skal etableres en landsdekkende ordning med barnehus. Barnehusene skal gi bedre tilbud til barn som utsettes for overgrep, ved at blant annet medisinsk undersøkelse, dommeravhør og behandling tilbys samlet. Det forebyggende arbeidet styrkes blant annet gjennom tilbud om foreldreveiledning for foreldre med minoritetsbakgrunn i mottaks-systemet og etter bosetting.

6.11 Høringsmøte om oppfølging av FNs barnekonvensjon

26. oktober 2007 arrangerte Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) et høringsmøte som handlet om hvordan Norge følger opp FNs barnekonvensjon (BK).²⁹⁶ Bakgrunnen for møtet var at Norge skal levere sin fjerde rapport til FNs barnekomité i februar 2008, og formålet var både å få innspill til å utforme en så god rapport som mulig, og å oppnå en bedre oppfølging av BK i Norge på kort og på lang

295 Handlingsplanen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/Vendepunkt.pdf>

296 Barne- og likestillingsminister Manuela Ramin-Osmundsens tale fra høringsmøtet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Manuela-Ramin-Osmundsen/Taler-og-artikler/2007/Horingsmote-med-frivillige-organisasjone.html?id=487384>

sikt. Til stede på møtet var frivillige organisasjoner, Barneombudet og andre berørte departementer.

BLD meldte på møtet at regjeringen har vedtatt at den vil styrke overvåkings- og pådriveransvaret i BLD, og at følgende tiltak vil bli satt i verk for å sikre oppfølgingen av BK:

- Det skal igangsettes informasjons- og kompetanseutviklingstiltak i barnerettigheter for departementene/statlig sektor.
- Det skal gis veiledning, informasjon og utvikles analytiske metoder til bruk ved konsekvensanalyser av statlige beslutningsprosesser som vedrører barn.
- Det skal oppnevnes kontaktpersoner i berørte departementer for oppfølging av barnekonvensjonen.
- Det skal opprettes et dialogforum mellom barne- og likestillingsministeren og ungdomsrepresentanter.
- Det skal utarbeides en informasjonsstrategi for barnekonvensjonen i Norge.
- Det skal kartlegges hvilket opplæringstilbud ulike utdanninger gir om Barnekonvensjonen. Behovet for ytterligere opplæring skal vurderes.
- Det vil bli kartlagt relevant statistikk og utviklet indikatorer som kan benyttes i vurderingen av om barns rettigheter ivaretas.

6.12 Barneombudets anmodning om klarhet i omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år

2. november 2007 sendte Barneombudet brev til Stortinget²⁹⁷ og Barne- og likestillingsdepartementet²⁹⁸ der det bes om klarhet i omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere som er over 15 år.

Ombudet fremhever i brevene at enslige mindreårige asylsøkere i altfor lang tid er blitt møtt med et tilbud som verken har ivaretatt barnas rettssikkerhet eller deres omsorgsbehov, og viser videre til at dette gjentatte ganger er blitt påpekt og kommentert av FNs komité for barns rettigheter.

²⁹⁷ Barneombudets brev til Stortinget er tilgjengelig på http://www.barneombudet.no/data/f/0/29/82/4_2401_0/Brev_til_Stortinget_angaaende_enslige_mindreaarige_asylsokere_over_15_aar.DOC

²⁹⁸ Barneombudets brev til Barne- og likestillingsdepartementet er tilgjengelig på http://www.barneombudet.no/data/f/0/29/82/5_2401_0/Brev_til_BLD_angaaende_enslige_mindreaarige_asylsokere_over_15_aar.DOC

Ombudet fremhever som positivt at Stortinget foretok endringer i statsbudsjettet for 2007 som resulterte i at forholdene for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år fant sin løsning, men viser til at den største gruppen av mindreårige asylsøkere som kommer til Norge på egenhånd, er over 15 år. Ombudet mener det er meget beklagelig at disse barna fremdeles ikke har fått avklart sin situasjon.

Ombudet registrerer at det i statsbudsjettet for 2008 er satt av 5 millioner kroner til forberedelse av overføring av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år fra utlendingsmyndighetene til barnevernet, og at det videre i proposisjonen står at regjeringen tar sikte på at en overføring av ansvaret for denne gruppen kan foretas i løpet av 2009. Etter ombudets oppfatning bør det gode grunner til for at man ikke gjennomfører overføringen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere til barnevernet før 2009. I tillegg til at barna trenger et bedre tilbud, mener ombudet det er problematisk at regjeringens forslag innebærer en forskjellsbehandling av enslige mindreårige asylsøkere over 15 år.

6.13 Saker i mediene

NRK Dagsrevyen satte sommeren 2007 fokus på kjønnslemlestelse av jentebarn. I et innslag på Dagsrevyen 22. juni ble ti somaliske jordmødre intervjuet. De uttalte at de til sammen hadde omskåret 185 norsk-somaliske jenter, de fleste av dem de siste to årene. Blant annet på bakgrunn av dette innslaget varslet daværende barne- og likestillingsminister Karita Bekkemellem 29. juni om styrket innsats mot kjønnslemlestelse sommeren 2007.²⁹⁹ Det ble presentert flere strakstiltak for å intensivere innsatsen i en periode da faren for utreiser med tanke på kjønnslemlestelse utenfor Norge er særlig stor.

Også debatten om hvorvidt det burde innføres obligatorisk underlivssjekk av alle jentebarn for å oppdage kjønnslemlestelse, blusset opp igjen etter innslaget på Dagsrevyen. Daværende barne- og likestillingsminister Karita Bekkemellem og finansminister Kristin Halvorsen var blant de ledende politikerne som tok til orde for dette.³⁰⁰ Informasjonsleder i

299 Se BLDs pressemelding av 29. juni 2007. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/pressesenter/pressemeldinger/2007/Over-70-millioner-nye-kroner-til-ny-hand.html?id=475643>

300 Se <http://www.dagsavisen.no/innenriks/article299863.ece>

Human Rights Service, Hege Storhaug, skrev i en kronikk i Aftenposten 28. juni at «[s]taten bryter prinsippet om likestilling så lenge jenters underliv ikke helseundersøkes på lik linje med gutters». ³⁰¹

Divisjonsdirektørene Hans Petter Aarseth og Frode Forland i Sosial- og helsedirektoratet skrev i en kronikk i Aftenposten 14. juli at obligatorisk underlivssjekk av jentebarn reiser en rekke praktiske, etiske og medisinfaglige problemer ³⁰², og flere leger og gynekologer uttalte i mediene at de er imot et slikt tiltak.

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 diskrimineringsgrunnlag. 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.

Norge undertegnet 30. mars 2007 FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. ³⁰³ Konvensjonen ble vedtatt av FNs generalforsamling 13. desember 2006 etter fire år med forhandlinger. Funksjonshemmedes organisasjoner i Norge har samarbeidet aktivt med myndighetene om konvensjonsarbeidet, og representanter fra Funksjonshemmedes fellesorganisasjon var med i den norske forhandlingsdelegasjonen.

³⁰¹ «Det er nok nå», Aftenposten 28. juni 2007

³⁰² «Kan du kle av deg?», Aftenposten 14. juli 2007

³⁰³ Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconve.pdf>

Konvensjonen slår fast at de alminnelige menneskerettighetene også gjelder for personer med nedsatt funksjonsevne, og at statene forplikter seg til å arbeide aktivt for å gjennomføre disse rettighetene. Det gjelder sivile og politiske rettigheter, som ytringsfrihet og frihet fra tortur, men også økonomiske, sosiale og kulturelle 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. Dermed gjelder diskrimineringsforbudene i disse konvensjonene som norsk rett.

Arbeidsmiljøloven kapittel 13 om vern mot diskriminering forbyr diskriminering og trakassering i arbeidslivet på grunnlag av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, samt funksjonshemming – og gjelder alle sider ved arbeidsforholdet.

7.1 Innføring av kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne

10. september 2007 trådte lov av 17. juni 2005 nr. 58 om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. i kraft.

Kommunene og fylkeskommunene skal etter loven sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir sikret en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeidet med saker som er særlig viktige for dem. Dette gjelder blant annet fremkommelighet, arbeid mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne og tjenester for funksjonshemmede. For dette formålet skal kommunene og fylkeskommunene opprette råd eller andre representasjonsordninger for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

7.2 Høring – forslag til skjerpede krav til heis og tilgjengelighet

Kommunal- og regionaldepartementet sendte 23. august 2007 ut på høring forslag til skjerpede heiskrav samt øvrige

krav til tilgjengelighet og brukbarhet.³⁰⁴ Forslaget innebærer endringer i forskrift til plan- og bygningsloven³⁰⁵, og det foreslås blant annet krav til heis i nye bolig-, arbeids- og publikumsbygg med tre eller flere etasjer. For bygning med fem etasjer eller flere foreslås det at heisen skal ha plass til sykebåre. Høringsforslaget inneholder også nye krav til tilgjengelighet for felles utearealer og atkomst til flerbolighus. Bakgrunnen for endringsforslaget er blant annet et ønske fra regjeringen om å bedre muligheten for samfunnsdeltakelse for alle uansett funksjonsevne og alder.

Høringsfristen gikk ut 5. november 2007.

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) viste i sitt høringsvar av 13. september 2007³⁰⁶ til at forslaget har berøringspunkter med FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter, og påpekte at forholdet til konvensjonen og det pågående arbeidet med lov mot diskriminering ikke er omtalt i høringsnotatet. SMR anbefalte derfor at departementet går inn på forslagens forhold til den aktuelle FN-konvensjonen og det nevnte lovarbeidet i den videre behandlingen av forslaget, og at dette synliggjøres i den kommende forskriften.

7.3 Høring – forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistent

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 2. juli 2007 ut et høringsnotat hvor det skisseres forslag til en endring i sosialtjenesteloven³⁰⁷ som vil gi en sterkere rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistent (BPA).³⁰⁸ Etter gjeldende ordning har brukere med omfattende behov for praktisk bistand en mulighet til å få innvilget BPA. Etter forslaget vil en bruker nå få en rett til å få tjenesten organisert som BPA dersom vedkommende oppfyller vilkårene for BPA. Personer som oppfyller vilkårene for «praktisk bistand» etter sosialtjenesteloven, og der kommunenes tjenestetilbud er omfattende, får en rett til å kunne kreve å få ytelsen som BPA. Kriteriet «omfattende tjenestetilbud» er basert på skjønn, med et vei-

304 Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/BOBY/horinger/horingsnotat.pdf>

305 Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk av 22. januar 1997 nr. 33

306 SMRs høringsvar er tilgjengelig på http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/Hoering_skjerpede_heiskrav.pdf

307 Lov om sosiale tjenester m.v. av 13. desember 1991 nr. 81

308 Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/Upload/HOD/Hoeringer_KTA/BPA-horing.pdf

ledende omfang på minst 20 timer per uke. Det er videre foreslått at brukeren får rett til å velge arbeidsgivermodell og hvem som skal ansettes som personlig assistent. Retten vil være uavhengig av funksjonshemming, diagnose og alder.

Høringsfristen gikk ut 1. november 2007.

7.4 Avgjørelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

En mann hevdet at han ble presset ut av arbeidsforholdet på grunn av samarbeidsproblemer og konflikter på arbeidsplassen.³⁰⁹ Han hevdet at hans atferd skyldtes at han har ADHD, og at arbeidsgiver ikke hadde oppfylt tilretteleggingsplikten slik at han kunne stå i arbeidsforholdet.

Arbeidsgiveren hevdet at tilrettelegging var vanskelig tatt i betraktning de atferdsproblemene klageren hadde, samt at tilrettelegging var forsøkt, men hadde mislyktes. Arbeidsgiveren viste også til at det var ført bekymringsamtaler mellom klageren og nærmeste leder, der klageren hadde tilbakevist at problemene hadde noe med funksjonshemmingen å gjøre.

Likestillings- og diskrimineringsombudet konkluderte med at arbeidsgiveren hadde handlet i strid med arbeidsmiljøloven §§ 13-1 jf. 13-2 og 13-5 ved at tilretteleggingsplikten ikke var oppfylt den tid klageren sto i arbeidsforholdet. Ombudet la særlig vekt på at arbeidsgiveren hadde forholdt seg passiv i forhold til funksjonshemmingen og de arbeidsmiljøproblemene som oppstod. Etter ombudets vurdering burde arbeidsgiveren i en slik situasjon ha innhentet informasjon og veiledning fra kompetent hold om hva ADHD innebærer, og hvordan arbeidsgiver kan tilrettelegge for dette. Ombudets avgjørelse ble klaget inn til Diskrimineringsnemnda. Nemnda kom til samme resultat som ombudet.

8. FLYKTNINGERS OG ASYLSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN

FNs flyktningkonvensjon med tilleggsprotokoller er den viktigste internasjonale konvensjonen for personer som søker beskyttelse mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende be-

³⁰⁹ Sak nr. 06/1673. Tilgjengelig på www.ldo.no

handling utenfor sitt eget hjemland. Konvensjonens artikkel 33 nr. 1 verner en flyktning mot tilbakesendelse til områder hvor vedkommende risikerer forfølgelse (den såkalte «non-refoulement»-regelen).

Flyktningkonvensjonen inneholder også en rekke bestemmelser om flyktnings rettigheter i oppholdslandet (asyllandet), for eksempel med hensyn til ikke-diskriminering, religiøst utøvelse, 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.

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.³¹⁰ 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 flyktningstatus, 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 utlendings-

310 Jf. EMD i *Soering mot Storbritannia* 1989

loven § 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 Endringer i utlendingsloven – senking av terskelen for omgjøring av vedtak

1. juni 2007 ble det foretatt endringer i utlendingsloven³¹¹ § 38. Blant annet ble § 38c opphevet, noe som innebærer at det igjen er tilstrekkelig for omgjøring av gyldige vedtak til gunst for utlendingen at det foreligger «sterke menneskelige hensyn». Terskelen for omgjøring blir dermed den samme som for å innvilge arbeids- og oppholdstillatelse med hjemmel i utlendingsloven § 8 annet ledd første alternativ. Forut for lovendringen ble det stilt krav om «særlig sterke menneskelige hensyn».

Loven ble endret på bakgrunn av Ot.prp. nr. 40 (2006–2007) Om lov om endringer i utlendingsloven (senking av terskelen for omgjøring av vedtak).³¹² Det fremheves her at opphevelsen av § 38c blant annet vil kunne komme barn til gode. Senking av terskelen for omgjøring vil gjøre det enklere for barn med endelig avslag å få omgjort vedtaket dersom det foreligger sterk tilknytning til riket som følge av lang oppholdstid, jf. § 25a i utlendingsforskriften³¹³, som også trådte i kraft 1. juni 2007.

8.2 Endringer i utlendingslovens regler om utlendingsinternat

29. juni 2007 det vedtatt endringer i utlendingsloven³¹⁴ § 37d om utlendingsinternat.

Endringene trådte i kraft 1. juli 2007.

Ved endringen ble det innført seks nye ledd i § 37d, i tillegg til den gamle bestemmelsen. I ny § 37d tredje ledd er det innført en ikke-uttømmende oppregning av hvilke rettigheter en utlending har ved opphold på utlendingsinternat. I nytt fjer-

311 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 24. juni 1988 nr. 64

312 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1962720/PDFS/OTP200620070040000DDDDPDFS.pdf>

313 Forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

314 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 24. juni 1988 nr. 64

de, femte og sjette ledd reguleres politiets maktanvendelse. I nytt syvende ledd reguleres politiets registerføring, slik at det blir notoritet over drift, aktiviteter og hendelser på internatet. Ved nytt åttende ledd opprettes det et uavhengig tilsynsråd som skal føre tilsyn med driften av utlendingsinternater og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der.

Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 28 (2006–2007) Om lov om endring i utlendingsloven (utlendingsinternat).³¹⁵ Det fremgår her at hovedformålet med endringene er å gi tydeligere og mer presise regler om utlendingers rettigheter under opphold på utlendingsinternat, samt å fastsette klare rammer for politiets kontroll og maktbruk.

Forholdet til menneskerettighetene er gjennomgått under kapittel 3 i proposisjonen. Departementet trekker her særlig frem EMK artikkel 3, 8, 9 og 10 og første tilleggsprotokoll til EMK artikkel 1 som relevante, og fremhever at det ikke anser lovendringen å være i strid med disse bestemmelsene.

Departementet viser til at Sivilombudsmannen i 2006 vurderte forholdene på Trandum, og under punkt 3.5.2 fremheves det at alle merknadene og anbefalingene fra Torturkomiteens (CPT) besøk i Norge i 2005 er søkt ivaretatt i lovendringen. Videre fremgår at departementet ønsket å begrense bruken av isolasjon til de tilfellene der det er absolutt nødvendig, og der isolasjon vil kunne være aktuelt, vil det relativt raskt kunne bli spørsmål om overføring til psykiatrisk sykehus eller fengsel.

Under punkt 3.5.4 viser departementet til at det i § 37d tredje ledd er presisert at innsatte skal gis mulighet til utøvelse av religion og livssyn. Departementet fremhever imidlertid at adgangen må kunne begrenses som en konsekvens av at innsatte oppholder seg i en lukket institusjon, og anser derfor ikke lovforslaget å være i strid med EMK artikkel 9.

Departementet bemerker under punkt 3.5.7 at det generelt ikke er ønskelig at barn pålegges opphold i utlendingsinternat, og viser til at det derfor i slike tilfeller er svært viktig å tilrettelegge for at oppholdet ikke blir mer belastende for barna enn det som er strengt nødvendig. Departementet fremhever at forskriftsbestemmelsene til § 37d og eventuelle

³¹⁵ Dokumentet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1941083/PDFS/OTP200620070028000DDDDPDFS.pdf>

retningslinjer må ivareta de konkrete kravene som oppstilles i Europarådets «20 retningslinjer av tvungen retur» (CAHAR), som ble vedtatt 4. mai 2005.

8.3 Endringer i utlendingsforskriften – vektlegging av samarbeid og barns tilknytning til Norge

Utlendingsforskriften³¹⁶ ble endret fra 1. juni 2007 ved tilføyelse av ny § 21b og § 21c. Ny § 21b slår fast at barns tilknytning til Norge som følge av lang oppholdstid skal tillegges særlig vekt i vurderingen av om det skal gis oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn. Endringen må ses i sammenheng med opphevelsen av § 38c i utlendingsloven³¹⁷, som førte til en senking av terskelen for omgjøring av gyldige vedtak til gunst for utlendingen.

Gjennom ny § 21c tydeliggjøres vilkårene for å innvilge oppholdstillatelse til asylsøkere med endelig avslag som det ikke er mulig å returnere til hjemlandet. Endringen klargjør at utlendinger som har medvirket til å avklare sin identitet og samarbeidet om retur, på visse vilkår kan få omgjort avslaget.

8.4 Forslag til ny utlendingslov

I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)³¹⁸ legger Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) frem forslag til ny utlendingslov. Ifølge pressemelding av 29. juni 2007³¹⁹ ønsker regjeringen gjennom forslaget å styrke og tydeliggjøre den enkeltes rettigheter. Dette har sammenheng med Soria Moria-erklæringen, der det under kapittel 17 fremgår at «Regjeringen vil føre en human, solidarisk og rettsikker flyktning- og asylpolitikk».³²⁰

316 Forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

317 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 24. juni 1988 nr. 64

318 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1990125/PDFS/OTP200620070075000DDDPDFS.pdf>

319 AIDs pressemelding nr. 77/2007. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/presesenter/pressemeldinger/2007/77.html?id=475616&epslanguage=NO>

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

Proposisjonen er svært omfattende, og en rekke av bestemmelsene har menneskerettslige aspekter. Under punkt 1.1 fremgår det at det har vært et hovedformål for departementet i lovarbeidet å synliggjøre de folkerettslige forpliktelsene på en bedre måte enn i dag.

Departementet forslår i proposisjonen blant annet en videreføring av dagens formålsbestemmelse med enkelte justeringer. Formålsbestemmelsen viser fortsatt til at loven skal gi grunnlag for kontroll med inn- og utreise og med utlendingers opphold i riket, i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser. Henvisningen til internasjonale forpliktelser er ny.

Utlendingslovutvalget pekte i NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov*³²¹ på at det var behov for en klargjøring av dagens praksis i forhold til utlendingers behov for oppholdstillatelse. Etter dagens praksis er det ikke etablert et tydelig skille mellom de to typene oppholdstillatelser som innvilges på grunnlag av folkerettslige forpliktelser, og de som gis etter en skjønnsmessig vurdering av humanitære forhold. I tråd med dette foreslås det i proposisjonen en utvidelse av dagens flyktningbegrep, som vil omfatte alle som har rett til internasjonal beskyttelse, ikke bare dem som er omfattet av flyktningkonvensjonen. Departementet har også foreslått en mer detaljert beskrivelse av hvem som faller inn under flyktningkonvensjonens flyktningbegrep. Forslaget er utformet med utgangspunkt i EUs såkalte statusdirektiv. For øvrig er det varslet i proposisjonen at det i forbindelse med forskrifter til den nye loven vil bli fastsatt at etablering av praksis som er i strid med anbefalinger fra UNHCR om hvem som har behov for beskyttelse, som hovedregel skal prøves for Utlendingsnemndas stornemnd.

Det foreslås i proposisjonen særskilte bestemmelser for å styrke og sikre barns rettigheter. Det tydeliggjøres blant annet at terskelen for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag for barn skal være lavere enn for voksne. For øvrig er forhold som gjelder barn drøftet flere steder i proposisjonen, og det er i denne sammenhengen foretatt presiseringer som har til hensikt å trygge barns rettssikkerhet.

321 NOUen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20042004/020/PDFS/NOU200420040020000DDDDPDFS.pdf>

For å motvirke at ekteskapsinngåelse brukes som instrument for å skaffe seg oppholdstillatelse i Norge foreslår departementet en regel som vil gi adgang til å nekte oppholdstillatelse dersom det fremstår som sannsynlig at det hovedsakelige formålet med ekteskapsinngåelsen har vært å skaffe grunnlag for opphold i riket. Dette gir en adgang til å nekte oppholdstillatelse som går noe utover de tilfellene som rammes av dagens ulovfestede regel. Regjeringen vil videre skjerpe kravet til herboendes forsørgerevne. Strengere krav til at den som bor i Norge er selvforsørget, vil sikre at vedkommende er økonomisk uavhengig av familien, og det kan derfor være et virkningsfullt tiltak i kampen mot tvangsekteskap, jf. proposisjonens punkt 9.6.3.

8.5 Sivilombudsmannens undersøkelse av Politiets utlendingsinternat på Trandum

Sivilombudsmannen avga 15. februar 2007 en særskilt melding til Stortinget vedrørende hans undersøkelse av Politiets utlendingsinternat på Trandum.³²² Bakgrunnen for meldingen var et besøk til internatet som ombudsmannen gjennomførte 1. mars 2006, samt etterfølgende korrespondanse med Politiets utlendingsenhet, Politidirektoratet og Justisdepartementet.

Forholdene som blir omtalt i meldingen, 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 melding knytter seg blant annet til EMK artikkel 8 samt henvisninger til Europarådets torturforebyggelseskomité (CPT) rapport fra besøket i Norge i oktober 2005.

Det fremheves blant annet i meldingen at internatet på Trandum fremstår som en fengselslignende institusjon, men uten det regelverket som fengsler er underlagt. Fraværet av rettslig regulering utover hjemmelsbestemmelsen i utlendingsloven § 37d og interne retningslinjer/instruks, er etter ombudsmannens mening slående og klart uheldig, først og fremst av hensyn til de internertes rettssikkerhet. Videre fremhever

³²² Dokument nr. 4:1 (2006–2007). Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

ombudsmannen at manglende regulering av driften sett i sammenheng med fraværet av eksternt tilsyn, gjør forholdet spesielt uheldig. Det blir også påpekt at et klart og gjennomarbeidet regelverk for virksomheten burde ha foreligget på et langt tidligere tidspunkt og før driften ble satt i gang.³²³

Sivilombudsmannen viser videre til at så vel bygningsmassen som selve driften av internatet er tilpasset det store flertallet av utlendinger som har kort oppholdstid på internatet. Ombudsmannen påpeker at det er en del utlendinger som oppholder seg på internatet i opptil flere måneder, og han mener derfor at driften og rutinene må ta høyde for denne gruppen av internerte.

Det blir i meldingen også vist til at utlendingsinternatet ble opprettet etter blant annet kritikk fra CPT, og at oppholdet ved internatet forutsetningsvis skulle ha et «mykt preg». Ombudsmannen fremhever at oppholdet ved internatet på enkelte måter er «mykere» enn et opphold i et fengsel, og han viser i denne forbindelse særlig til den frie adgangen til fellesskap ved internatet og at det i utgangspunktet ikke foregår noen innelåsing om kvelden, med unntak av i sikkerhetsavdelingen. Det er imidlertid andre sider ved oppholdet som ombudsmannen antar må oppleves som hardere enn opphold i fengsel. Dette gjelder blant annet kostholdet slik det var tidligere, aktivitetstilbudet, inspeksjonsrutinene og deling av soverom. Ombudsmannen ber derfor om at det må ses nærmere på de forholdene han har kommentert.

8.6 Saker i mediene

19. mai 2007 startet en gruppe afghanske flyktninger en protestmarsj fra Trondheim til Oslo under parolen «Ikke send oss tilbake til krigen». 16. juni ankom gruppen Oslo, hvor de avholdt en punktdemonstrasjon. Rundt kl. 00.30 21. juni fjernet politiet demonstrantene, etter at fristen for å avslutte demonstrasjonen hadde gått ut kl. 22 kvelden før.³²⁴ 20 av afghanerne ble løslatt innen firetimersfristen, mens 21 ble overlatt til Politiets utlendingsenhet (PU). Samtlige 21 som ble anholdt, ble plassert i varetekt ved Politiets utlendingsinternat på Trandum.

³²³ Ved lov 29. juni 2007 nr. 41 ble det vedtatt endringer i utlendingslovens § 37d om utlendingsinternat, se punkt 8.2.

³²⁴ Se <http://www.vl.no/samfunn/article2836980.ece>

De 21 afghanerne skulle sendes tilbake til hjemlandet 24. juni og kort tid etter, men 23. juni meldte direktør Terje Sjeggestad i Utlendingsnemnda (UNE) at utsendelsene var midlertidig utsatt. Bakgrunnen var at biskop Ole Christian Kvarme hadde ringt Sjeggestad og fortalt at afghanerne var blitt fremstilt som konvertitter på afghansk fjernsyn. Det ble også hevdet at flere av de arresterte afghanerne hadde latt seg døpe.³²⁵

Etter en ny behandling av sakene til de 21 afghanerne opplyste UNE 30. juni at avslagene skulle opprettholdes.³²⁶ UNE la blant annet til grunn for avgjørelsen at det ikke skal ha vært sendt noe TV-program om de afghanske flyktingene, og at ingen av de 21 afghanerne hadde anført at de hadde konvertert eller var blitt døpt. Dessuten hadde ikke UNHCR hatt noen sikkerhetsmessige merknader til retur av noen av afghanerne.

3. juli bekreftet politiet at alle afghanerne som satt på Trandum, hadde forlatt norsk jord, med unntak av én person som ble vurdert som for syk til å sendes ut av landet.³²⁷

325 Se <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1852744.ece>

326 Avgjørelsen er tilgjengelig på www.une.no

327 Se <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1868192.ece>

V NÆRINGSLIVETS SAMFUNNSANSVAR

Selskapers medvirkningsansvar til menneskerettighetsbrudd er en del av det problemkomplekset som gjerne omtales som næringslivets samfunnsansvar. Dette er en betegnelse uten nærmere definert juridisk innhold. 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, men disse retningslinjene er ikke rettslige plikter. En rekke selskaper har utviklet egne etiske prinsipper, alene eller i form av kollektive standardavtaler. Det er imidlertid ofte tvilsomt i hvilken grad denne typen retningslinjer er rettslig forpliktende. Mangelen på et rettslig forpliktende rammeverk innebærer at det er mye usikkerhet knyttet til rettslig ansvar for selskapers medvirkning til menneskerettsbrudd.

1.1 Planlagt stortingsmelding om næringslivets samfunnsansvar

Regjeringen besluttet 9. august 2007 at det skal skrives en stortingsmelding om det internasjonale perspektivet ved næringslivets samfunnsansvar.³²⁸ Arbeidet koordineres av Utenriksdepartementet, og planen er å legge meldingen frem for Stortinget i løpet av 2008. Det er opprettet et statssekretærutvalg som skal ha ansvar for prosessen med utarbeiding av meldingen, og det er lagt opp til et åpent og tett samarbeid med berørte departementer, næringslivet, kunnskapsinstitusjoner og frivillige organisasjoner.

Siktemålet med meldingen er å signalisere et økt myndighetsengasjement og en klarere utformet politikk på området, samt å signalisere regjeringens forventninger til hvordan norske selskaper bør opptre ute.

³²⁸ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/ud-samfunnsansvar/aktuelt.html?id=491635>

1.2 Gruveselskap utelukket av Statens pensjonsfond – Utland på grunn av medvirkning til alvorlige miljøskader

Ifølge pressemelding 11. mars 2007³²⁹ har Finansdepartementet utelukket det sørafrikanske gruveselskapet DRD Gold Limited (DRD Gold) fra Statens pensjonsfond – Utland basert på tilråding fra Etikkrådet for fondet.

Tilrådingen om å trekke ut DRD Gold begrunnes i at:

... selskapets praksis med elvedeponering [er] et brudd på internasjonale normer, og det kan reises spørsmål om selskapet også bryter med nasjonale miljøkrav. Rådet anser at selskapet i mange år har hatt kunnskap om de alvorlige helse- og miljøskader selskapets virksomhet har medført, men på tross av dette unnlatt å iverksette tiltak for å redusere skadevirkningene.

Rådet viser også i tilrådingen til påstander om at miljøskadene har hatt store negative konsekvenser for lokalbefolkningens liv og helse.

Finansminister Kristin Halvorsen uttaler i pressemeldingen at «[d]et å utelukke et selskap fra fondet er et uttrykk for at vi ikke vil medvirke til grovt uetisk aktivitet på ulike områder. DRD Gold påfører miljøet alvorlige skader som en direkte følge av sin drift. Et slikt selskap kan ikke fondet ha eierandeler i».

1.3 Metall- og gruveselskap utelukket av Statens pensjonsfond – Utland på grunn av miljøskader og krenkelser av menneskerettighetene

Ifølge pressemelding 6. november 2007³³⁰ har Finansdepartementet utelukket det britiske metall- og gruveselskapet Vedanta Resources Plc. (Vedanta) fra Statens pensjonsfond – Utland basert på tilråding fra Etikkrådet for fondet.

Tilrådingen om å trekke ut Vedanta begrunnes i at:

329 FINs pressemelding nr. 25/2007. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/pressemeldinger/pressemeldinger/2007/Gruveselskap-utelukkes-fra-Statens-pensj.html?id=462551>

330 FINs pressemelding nr. 75/2007. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/pressemeldinger/pressemeldinger/2007/Metall-og-gruveselskap-utelukkes-fra-St.html?id=488626>

[rådet har] funnet at anklagene som har vært reist mot selskapet om alvorlig miljøskade og medvirkning til overgrep og tvangsflytting mot stammefolk, er sannsynliggjort. Etter rådets oppfatning synes selskapet å mangle interesse for og vilje til å gjøre noe med de alvorlige og langvarige skadevirkningene som selskapets virksomhet påfører mennesker og miljø. De normbruddene som er avdekket i forhold til miljø og menneskerettigheter, har foregått ved alle de undersøkte datterselskapene, gjentatte ganger og over flere år. Etter rådets oppfatning indikerer dette et mønster i selskapets atferd der slike normbrudd er akseptert og er en etablert del av forretningsvirksomheten. Dette handlingsmønsteret utgjør en uakseptabel risiko for at selskapets uetiske praksis vil fortsette i fremtiden.

Finansminister Kristin Halvorsen uttaler i pressemeldingen at «[d]et å utelukke et selskap fra fondet er et uttrykk for at vi ikke vil løpe en uakseptabel risiko for å medvirke til grovt uetisk aktivitet. Etikkrådet har konkludert med at Vedanta påfører miljø og mennesker alvorlige skader som en direkte følge av sin drift. Eierskapsutøvelse anses i dette tilfellet ikke som et egnet redskap for å bidra til å rette opp forholdene. Et slikt selskap kan ikke fondet ha eierandeler i».

1.4 Henleggelse av anmeldelse av Aker Kværner ASA for selskapets aktiviteter på Guantánamo

I mars 2006 innga SV-politikeren Ivar Johansen anmeldelse til riksadvokaten av Aker Kværner ASA (AK ASA). Anmeldelsen var støttet av Amnesty International Norge (AI Norge), som også hadde innhentet ekstern juridisk betenkning om saken fra Advokatfirmaet Stabell & Co. I anmeldelsen ble det gjort gjeldende at AK ASA, gjennom sitt heleide datterselskap Kvaerner Process Services Inc. (KPSI), hadde gjort seg skyldig i medvirkning til blant annet ulovlige frihetsberøvelser og tortur begått av amerikanske tjenestemenn i forbindelse med interneringen av personer mistenkt for terrorvirksomhet på Guantánamo.

Anmeldelsen ble opprinnelig behandlet av Oslo politidistrikt og Oslo statsadvokatembeter, og uten undersøkelser henla Oslo politidistrikt saken i april 2006. Etter klage opprettholdt Oslo statsadvokatembeter henleggelsen i juni 2006. Anmelderen påklaget Oslo statsadvokatembeters avgjørelse til Riksadvokaten, som – til tross for at det i utgangspunktet

ikke forelå klagerett på beslutningen – tok saken under behandling.

6. mars 2007 sendte Riksadvokaten saken over til Det nasjonale statsadvokatembetet for vurdering av om det skulle åpnes etterforskning. 20. september 2007 opplyste Det nasjonale statsadvokatembetet i en pressemelding³³¹ at det hadde henlagt anmeldelsen av Aker Kværner ASA for dets aktiviteter på Guantánamo.

Saken ble henlagt fordi det ikke var rimelig grunn til å undersøke om det forelå straffbart forhold, jf. straffeprosessloven³³² § 224. Dette ble begrunnet i følgende to hovedforhold:

- Det var liten sannsynlighet for at AK ASA på grunn av selskapsstrukturen skulle hatt mulighet for instruksjoner og kontroll overfor KPSI.
- En etterforskning vil kreve store ressurser og således nødvendigvis gå ut over etterforskningskapasiteten i andre meget alvorlige straffesaker, for eksempel saker hvor det foreligger anklager om involvering i folkemord.

Ifølge politisk rådgiver Beate Slydal i AI Norge fikk organisasjonen avslag på en anmodning om kopi av saksdokumentene, men organisasjonen fikk gjennomgå dokumentene på Riksadvokatens kontor, noe som resulterte i en juridisk betraktning som ble avlevert til Riksadvokaten 2. november 2007. Samme dag overleverte AI Norge, Den norske Helsingforskomité og Advokatforeningen et brev i sakens anledning til justisminister Knut Storberget, der de oppfordret til at han må sørge for at det ikke skal kunne vises til ressursmangel for å henlegge en slik type sak.

331 Riksadvokatens pressemelding er tilgjengelig på http://www.riksadvokaten.no/bin/main.cgi?kilde=Sa/Dnse/Nyheter/DNS_pressemelding.xml

332 Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25

1. KONGELIG RESOLUSJON AV 21. SEPTEMBER 2001

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

**DET KONGELIGE KIRKE-, UTDANNINGS-
OG FORSKNINGSDEPARTEMENT**
KONGELIG RESOLUSJON
Statsråd Trond Giske
Saksnr. 01/1269
Dato 21.09.2001

ETABLERING AV OG MANDAT FOR NASJONAL INSTITUSJON FOR MENNESKERETTIGHETER VED INSTITUTT FOR MENNESKERETTIGHETER

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

Siden 1993 har 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. 3 (2000–2001) og FN's anbefalinger.

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

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

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, grunnforsknings- 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.

2. 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 ØSK hvert femte år. Hittil er fire rapporter levert. Foreløpig siste rapport ble levert i juli 2004. Norges neste rapport skal leveres 30. juni 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 5. september 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 2004. Norges sjette rapport skal leveres 30. desember 2011.
- **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. Norges neste rapport skal leveres i september 2010.
- **BK:** Den norske regjeringen skal iht. BK artikkel 44 levere statsrapporter til FNs komité for barnets rettigheter hvert femte år. Hittil er tre rapporter levert. Foreløpig siste rapport ble levert i 2003. Norges neste rapport skal leveres 6. februar 2008.

• **BKs 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. Neste rapporteringsfrist 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. Foreløpig siste rapport ble 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 2007.

• **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 2007.

• **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 2007.

• **ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk:** Den norske regjeringen 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 sosialkomiteen hvert år, men slik at ESPs såkalte «harde kjerne» og øvrige bestemmelser rapporteres hvert annet 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. Norges femte rapport skulle ha vært levert før 31. oktober 2007, men denne er foreløpig ikke levert.

- **Europarådets rammekonvensjon for nasjonale minoriteter:** Den norske regjeringen 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 europeiske torturforebyggingskonvensjonen:** Den norske regjeringen er etter konvensjonens artikkel 1 forpliktet til at Den europeiske torturforebyggingskomiteen på kort varsel kan komme på offisielle besøk til landet med det formålet 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 kommisjonen 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 pakten 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.

3. 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 for eksempel <http://www.bayefsky.com> og <http://www.umn.edu/humanrts>).

FN:

- Oversikt over status for Norges rapporteringsplikt under FN-konvensjoner og komiteenes konkluderende observasjoner:

<http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/NOIndex.aspx>

- FNs torturkomité:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/index.htm>

- FNs menneskerettighetskomité:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm>

- FNs kvinnediskrimineringskomité:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw>

- FNs rasediskrimineringskomité:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm>

- FNs komité for barnets rettigheter:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm>

- FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>

- FNs høykommissær for menneskerettigheter:

<http://www2.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/Apl-byCtry.cfm?hdroff=1&CTYCHOICE=0450&Lang=EN>

Europarådet:

- Informasjon om EMK og EMD:

<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>

- Praksis fra EMD:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

- Den europeiske sosialpakten:

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

- Europarådets rådgivende komité under Rammekonvensjonen for beskyttelse av nasjonale minoriteter:

http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities

- Den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk:

http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Regional_or_Minority_languages

Nasjonale internettsider:

- 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.lovddata.no/traktater>

- Norske rettskilder:

<http://www.lovddata.no>

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
Nettadresse: www.humanrights.uio.no

ISBN 978-82-8158-056-5

Redaktører: Ingvild Bartels, Ole Henrik Førland og Njål Høstmælingen
Grafisk tilrettelegging: Christian Boe Astrup
Omslagsfoto: © Mika/zefa/Corbis/Scanpix
Sats og trykk: 07 Gruppen AS

© Norsk senter for menneskerettigheter, mars 2008.
Tekst fra denne årboken kan gjengis såfremt kilden oppgis.

Denne årboken er tilgjengelig på Norsk senter for menneskerettigheters nettsider.
Norsk senter for menneskerettigheter er et tverrfaglig senter
ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
Senteret er Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter,
jf. kongelig resolusjon av 21. september 2001.



**UNIVERSITETET
I OSLO**

Norsk senter for menneskerettigheter