

Årbok

om menneskerettigheter i Norge 2008

Norsk senter for menneskerettigheter



UNIVERSITETET
I OSLO

Norsk senter for menneskerettigheter

INNHOOLD

FORKORTELSER	7
FORORD	9
KILDER	11
I ENKELTE PROBLEMOMRÅDER I 2008	17
II SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER	49
1. RETTEN TIL LIV	49
1.1 Endringer i straffeloven 2005 – nytt kapittel om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse	50
1.2 Sivilombudsmannens gjennomgang av <i>Obiora</i> -saken	51
2. FORBUDET MOT TORTUR ELLER UMENNESKELIG ELLER NEDVERDIGENDE BEHANDLING ELLER STRAFF	52
2.1 FNs torturkomité's anbefalinger til Norge	53
2.2 Høyesterettsavgjørelse	55
2.3 Uttalelse fra Sivilombudsmannen	56
3. FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID	59
3.1 Endringer i straffeloven 1902 og straffeprosessloven – forbud mot kjøp av seksuelle tjenester	60
3.2 Refleksjonsperiode for ofre for menneskehandel	62
3.3 ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoner direkte forespørsel til Norge	63
4. VERNET MOT VILKÅRLIG FRIHETSBERØVELSE	64
4.1 Rapport om tvungent psykisk helsevern med døgnopphold	65
4.2 Samdata Sektorrapport for det psykiske helsevernet	66
4.3 Høyesterettsavgjørelser	66
5. RETTEN TIL RETTFERDIG RETTERGANG	68
5.1 Endringer i straffeprosessloven – styrket stilling for fornærmede og etterlatte	68

5.2	Avgjørelse fra FNs menneskerettighetskomité.....	69
5.3	Høyesterettsavgjørelser.....	71
5.4	Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol	80
5.5	Uttalelse fra Sivilombudsmannen	84
6.	FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING.....	84
6.1	Endringer i ligningsloven – skatte- og avgiftsmyndighetene gis rett til å gi bokføringspålegg og ilegge betinget tvangsmulkt.....	85
7.	RETTE TIL ET EFFEKTIVT RETTSMIDDEL	86
8.	KRAVET OM LOVHJEMMEL FOR STRAFF OG FORBUDET MOT STRAFF MED TILBAKEVIRKENDE KRAFT	86
8.1	Krigsforbrytersaken.....	87
9.	VERNET OM PRIVATLIV OG FAMILIELIV	88
9.1	Forslag om grunnlovsfesting av retten til respekt for privatliv	89
9.2	Endringer i straffeprosessloven – utvidelse av DNA-registret	89
9.3	Høring – forslag om endringer i opplæringsloven og privatskoleloven.....	90
9.4	Høring – forslag om endringer i passloven (elektronisk lagring av fingeravtrykk mv.).....	92
9.5	Høring – forslag til endringer i verdipapirforskriften om lydopptak	92
9.6	Utredning om kjønnslemlestelse og tvungne helseundersøkelser.....	93
9.7	Personvernkomisjonens utredning om personvern i Norge	95
9.8	Høyesterettsavgjørelser.....	95
9.9	Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol	100
10.	RETTE TIL TANKE-, TROS- OG LIVSSYNSFRIHET	104
10.1	Stortingsmelding om staten og Den norske kirke	105
10.2	Endringer i lov om dyrevelferd	106
10.3	Endringer i opplæringsloven og barnehageloven – nye formålsparagrafer...	108
10.4	Endringer i opplæringsloven – endringer i KRL-faget	110
10.5	Dialog mellom tros- og livssynssamfunn	112
10.6	Avgjørelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet.....	112
11.	RETTE TIL MENINGS- OG YTRINGSFRIHET	113
11.1	Ny lov om redaksjonell frihet i media	113
11.2	Høring – forslag om nye bestemmelser om ærekrenkelse i straffeloven 2005.....	114
11.3	Høyesterettsavgjørelser.....	115
11.4	Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol	117
12.	RETTE TIL FORSAMLINGS- OG FORENINGSFRIHET.....	119
12.1	Tilskudd til Frivillighet Norge	120
12.2	Høyesterettsavgjørelser.....	120

13. VERNET OM EIENDOMSRETTE	122
13.1 Høyesterettsavgjørelse	123
13.2 Uttalelse fra Sivilombudsmannen	124
14. RETTEN TIL Å STEMME VED FRIE VALG	125
15. RETTEN TIL STATSBERGERSKAP	125
15.1 Sak i mediene	126
16. FORBUDET MOT DØDSSTRAFF	127
III ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER	128
1. RETTEN TIL EN TILFREDSSTILLEND E LEVESTANDARD	129
1.1 Forslag om å grunnlovsfeste retten til bolig	129
1.2 Endringer i husleie loven – ny fellesbestemmelse om utleie til vanskeligstilte på boligmarkedet	130
1.3 Styrket innsats i det boligsosiale arbeidet	131
1.4 Rapport om samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån	131
1.5 Uttalelse fra Sivilombudsmannen	132
2. RETTEN TIL HELSE	133
2.1 Endringer i pasientrettighetsloven og psykisk helsevernloven – forslag om utvidelse av pasientombudsordningen	133
2.2 Endringer i pasientrettighetsloven – nytt kapittel 4 A	134
2.3 Riksrevisjonens undersøkelse av spesialhelsetjenestens tilbud til voksne med psykiske problemer	134
3. RETTEN TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER	135
3.1 Endringer i utlendingsforskriften	136
3.2 Ny stortingsmelding om arbeidsinnvandring	136
3.3 Regjeringens strategi for anstendig arbeidsliv – globale arbeidstakerrettigheter	137
3.4 Forsøksprosjekt med moderat kvotering for personer med innvandrerbakgrunn i statlig forvaltning	137
4. RETTEN TIL UTDANNING	138
4.1 Endringer i opplæringsloven – utvidelse av retten til videregående opplæring for voksne	138
4.2 Endringer i opplæringsloven – lovfesting av retten til særskilt norskopplæring for elever med annet morsmål enn norsk	139
4.3 Endringer i universitets- og høyskoleloven – lovfesting av den individuelle akademiske frihet	140
4.4 Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge	140

5.	RETTE TIL DELTAKELSE I KULTURLIVET	141
5.1.	Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet	141
IV	DISKRIMINERINGSFORBUDET OG UTSATTE GRUPPERS RETTIGHETSVERN	142
1.	DISKRIMINERINGSFORBUDET	142
1.1	Forslag om grunnlovsbestemmelse om vern mot diskriminering	143
1.2	ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoners observasjonsuttalelse til Norge	144
1.3	ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoners direkte forespørsel til Norge	144
2.	FORBUDET MOT DISKRIMINERING PÅ GRUNN AV KJØNN	146
2.1	Felles ekteskapslov for heterofile og homofile par	146
2.2	Endring av likestillingsloven – forbud mot å spørre om graviditet	147
2.3	Høring – NOU 2008: 1 <i>Kvinner og homofile i trossamfunn</i>	148
2.4	Høring – inkorporering av Kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven	149
2.5	Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner	150
2.6	Stortingsmelding om kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken	150
2.7	Handlingsplan for bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner	151
2.8	Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæring	151
2.9	Sak fra Likestillings- og diskrimineringsnemda	151
2.10	Avgjørelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet	152
3.	FORBUDET MOT ETNISK DISKRIMINERING	160
3.1	Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen ..	161
3.2	Kartlegging av diskriminering i statlig sektor	161
3.3	Uttalelse fra Sivilombudsmannen	162
3.4	Avgjørelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet	163
4.	URFOLK	165
4.1	Endringer i sameloven – ny valgordning til Sametinget	166
4.2	Ikrafttredelse av finnmarkslovens regler om Finnmarkskommisjonen	167
4.3	Ny forskrift om bruk av krumkniv til bedøving før avliving av tamrein	168
4.4	Rapport om ILO-konvensjon 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater	168
4.5	Stortingsmelding om samepolitikken	168
4.6	Prosjekt om retten til medvirkning for samiske barn og unge	169
4.7	Tilskudd til samiske aviser	170
4.8	Høyesterettsavgjørelse	170

5.	NASJONALE MINORITETER	172
5.1	Norges fjerde rapport under Den europeiske pakten om region- eller minoritetsspråk	172
6.	BARN	173
6.1	Europarådets reviderte konvensjon om adopsjon av barn	174
6.2	Norges fjerde rapport til FNs barnekomité	174
6.3	Barneombudet ber om at Barnekomiteens generelle kommentarer om barns rettigheter oversettes til norsk	175
6.4	Endringer i voldsoffererstatningsloven	176
6.5	Endringer i barnevernloven – lovfesting av barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år	176
6.6	Høring – innstramning i asylpolitikken – enslige mindreårige asylsøkere over 16 år	178
6.7	Høring – barnelovutvalgets forslag til endringer i barneloven NOU 2008: 9 <i>Med barnet i fokus</i>	179
6.8	Høring – forslag til endring i barneloven § 30 tredje ledd (fysisk avstraffelse av barn)	181
6.9	NOU 2008: 15 <i>Om barn og straff</i>	182
6.10	Utvalg skal gjennomgå barnelovens regler om farskap	182
6.11	Ny handlingsplan mot kjønnslemlestelse	183
6.12	Rapport om barns rett til beskyttelse i asylsaker	184
6.13	Ny bok om barnekonvensjonen: <i>Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge</i>	185
6.14	Situasjonen til barn som sitter i varetekt eller soner fengselsstraff	186
7.	FUNKSJONSHEMMEDES RETTIGHETER	187
7.1	Ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov	188
7.2	Ny forskrift om funksjons- og bevegelseshemmedes rettigheter i forbindelse med lufttransport	189
8.	FLYKTNINGER OG ASYLSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN	190
8.1	Endringer i utlendingsloven	192
8.2	Endringer i utlendingsforskriften	192
8.3	Ny forskrift for Politiets utlendingsinternat på Trandum	192
8.4	Høring – endringer i utlendingsforskriften	193
8.5	Fafo-rapport om personer som lever i Norge uten lovlig opphold	195
V	NÆRINGSLIVETS SAMFUNNSANSVAR	196
1.1	Evalueringsrapport om de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland (SPU)	196
1.2	Planlagt stortingsmelding om næringslivets samfunnsansvar	198
1.3	Saker i mediene – Telenor i Bangladesh, StatoilHydro i Libya og Iran og SN Power i India	199
1.4	Business & Human Rights Resource Centre	200

VEDLEGG	202
1. KONGELIG RESOLUSJON AV 21. SEPTEMBER 2001	202
2. RAPPORTER OM NORGE UNDER INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETSINSTRUMENTER.....	205
3. DOMMER MOT NORGE I DEN EUROPEISKE MENNESKERETTIGHETSDOMSTOLEN 1990–2008	209
4. INTERNETTADRESSER	211

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 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
RDK	FNs rasediskrimineringskonvensjon
SMR	Norsk senter for menneskerettigheter
SP	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter
TK	FNs torturkonvensjon
UNESCO	FNs organisasjon for utdannelse, vitenskap og kultur
UNICEF	FNs barnefond
UPR	Menneskerettighetsrådets universelle periodiske landgjennomgang
ØSK	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

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 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.»

Norsk senter for menneskerettigheter står i en særstilling i forhold til offentlige myndigheter og de ikke-statlige organisasjonene siden det både er en del av Universitetet i Oslo 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 henvise til

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

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 2008. 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 2008, sortert etter sivile og politiske rettigheter, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, forbudet mot diskriminering og vern om særskilte grupper, og næringslivets samfunnsansvar.

Årboken er redigert av Ingvild Bartels og Njål Høstmælingen, med god hjelp fra vitenskapelig assistent Eirik Bjørge og med innspill fra senterets stab for øvrig.

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, som står over annen norsk lovgivning, verner enkelte menneskerettigheter. 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 benyttet. 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 tilslutning til nye internasjonale forpliktelser vil også på lengre 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, 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 2008 fra Høyesterett og Høyesteretts anke-

utvalg, der internasjonale menneskerettsstandarder er blitt påberopt og/eller anvendt.

4. Uttalelser fra Sivilombudsmannen

Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) er gjennom lov gitt et særskilt mandat til å vurdere menneskerettsaspekter ved forvaltningens praksis. Sivilombudsmannens uttalelser blir generelt tillagt stor vekt av myndighetene i senere saker. Derfor bygger årboken også på praksis fra Sivilombudsmannen der internasjonale menneskerettsnormer 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 overvåkingsorganer

Flere av menneskerettskonvensjonene pålegger den norske regjeringen å sende inn rapporter til konvensjonenes egne overvåkingsorganer 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 kvinnekongresskonvensjon (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 og 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 2008 og anbefalingene komiteene har kommet med i løpet av 2008.

I løpet av 2008 leverte norske myndigheter sin fjerde periodiske rapport til FNs barnekomité og sin fjerde periodiske rapport under Den europeiske paktens om region- eller minoritetsspråk. Under ILOs konvensjoner rapporterte Norge i 2008 på konvensjon nr. 14, 30, 47, 87, 94, 98, 100, 111, 122, 132, 138, 142, 144, 149, 168 og 169.

7. Internasjonale tilsynsorganers anbefalinger

De fleste internasjonale menneskerettighetskonvensjonene etablerer egne internasjonale organer – komiteer – som påser at den enkelte stat etterlever de konvensjonsforpliktelser den har påtatt seg. En form for oppfølging i denne sammenhengen er at statenes regjeringer forplikter seg til å sende inn jevnlig rapporter – egenbeskrivelser – av hvorvidt de selv anser konvensjonens rettigheter for å være oppfylt. På bakgrunn av disse rapportene, samt supplerende materiale som «skyggerapporter» utarbeidet av frivillige organisasjoner og høringer med ulike representanter fra regjeringen, avgir tilsynsorganene rapporter (gjerne kalt «concluding observations») for det enkelte land. Av disse rapportene fremgår komiteens egne synspunkter på den nasjonale oppfyllelsen

av de menneskerettslige forpliktelsene som følger av konvensjonen. Komiteene gir også anbefalinger om hvilke skritt regjeringen bør ta for ytterligere å sikre håndhevelse av de menneskerettighetsforpliktelser som følger av den aktuelle konvensjonen.

Årboken bygger på den informasjonen som finnes i anbefalinger og rapporter fra FNs menneskerettighetskomité, FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FNs torturkomité, FNs kvinnekomité, FNs rasediskrimineringskomité, FNs barnekomité, Europarådets torturforebyggelseskomité, Den europeiske komiteen for sosiale rettigheter, Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse og ILOs overvåkingsorganer.

I 2008 mottok Norge FNs torturkomités anbefalinger etter behandlingen av Norges femte periodiske rapport. Denne er referert i årboken i tilknytning til den rettigheten anbefalingen gjelder.

8. Uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i individklagesaker mot Norge

En annen form for sikring av offentlige myndigheters menneskerettighetsforpliktelser er internasjonal behandling av klager fra enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner som opplever brudd på sine menneskerettigheter, og som har uttømt alle nasjonale rettsmidler. Flere av menneskerettighetskonvensjonene har opprettet egne klagemekanismer. Deres mandat er å vurdere klager i enkeltsaker hvor privatpersoner påstår at den norske regjeringen, som representant for norske myndigheter, har krenket deres menneskerettigheter. Dommer og avgjørelser fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen er folkerettslig bindende for Norge, mens uttalelser fra de øvrige internasjonale tilsynsorganene ikke er det. Uttalelser fra slike klageorganer er generelt en viktig kilde til kunnskap om menneskerettighetssituasjonen i landet.

Årboken har innhentet informasjon om uttalelser 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 overvåkingsorganer

Selv om uttalelsene er knyttet til helt spesifikke problemer og konflikter, kan de tvistene som fremmes for internasjonal behandling, ofte være et uttrykk for problemer av mer generell og strukturell art i samfunnet. En forutsetning for internasjonal klagebehandling 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 uttalelse fra et internasjonalt organ kunne gi svar på om så er tilfellet. Uttalelsene er også viktige fordi norske myndigheter ofte føler seg forpliktet til å justere seg etter de signalene som er gitt av de internasjonale tvisteløsningsorganene.

I løpet av 2008 har Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) avsagt dom i følgende saker mot Norge: *A. og E. Riis mot Norge*, *Orr mot Norge*, *Darren Omoregie m.fl. mot Norge*, *K.T. mot Norge* og *TV Vest AS og Rogaland Pensjonistparti mot Norge*. I tillegg ble det avsagt to kammeravgjørelser.² Til sammenligning ble det i 2007 avsagt fem dommer og ni kammeravgjørelser. Nedgangen i antall kammeravgjørelser har sammenheng med at domstolen i større grad enn før behandler spørsmålet om saken skal fremmes for domstolen eller ikke, sammen med sakens materielle spørsmål. Den første dommen mot Norge siden domstolens opprettelse i 1959 falt i 1990. Totalt er det avsagt 24 dommer mot Norge.³ Seks av dommene falt på 90-tallet, resten er fordelt som følger:

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dommer	1	1	-	5	-	-	1	5	5

De fem dommene avsagt i 2008 vedrørte retten til rettfærdig rettergang etter artikkel 6, retten til respekt for privatliv og familieliv etter artikkel 8, og ytringsfrihet etter artikkel 10.

² Avgjørelse avsagt i 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.

³ Per 31. desember 2008.

Det ble funnet krenkelse i tre av sakene. For en oversikt over dommene, se vedlegg 3 bakerst.

FNs menneskerettighetskomité behandlet i 2008 saken *Restauratør N.N. mot Norge*.

Det er også kommet en observasjonsuttalelse fra ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoner (CEACR) vedrørende Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid og CEACRs observasjonsuttalelse om Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke.

9. Medieoppslag

Medienes kontrollfunksjon 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 fra denne synsvinkelen. Årboken omtaler et lite utvalg av presseklipp fra riksavisene i 2008, som belyser viktige menneskerettslige problemstillinger.

10. Forskning, utredninger og lignende

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

I ENKELTE PROBLEMOMRÅDER I 2008

Denne første delen av årboken er viet de utfordringene som Norsk senter for menneskerettigheter mener har vært mest sentrale i Norge i 2008.

De temaene og saksfeltene som tas opp, er:

- **Ratifikasjon av sentrale menneskerettighetskonvensjoner og tilleggsprotokoller**
- **Inkorporering av kvinnekrimineringskonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven**
- **Krenkelse av uskyldspresumsjonen**
- **Krigsforbrytere**
- **Skjerpet krav til begrunnelse ved ankeavslag**
- **Forbudet mot politisk tv-reklame**
- **Ærekrenkelse og straff**
- **Blasfemi**
- **Dyrevelferd og religionsfrihet**
- **Unødig ekskluderende religionspolitikk**
- **Romanifolk i Norge**
- **Tvang i psykiatrien**
- **Rapportering til FNs barnekomité**
- **Vold mot barn**
- **Omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere**
- **Næringslivets samfunnsansvar**
- **Stortingsmelding om menneskerettigheter i Norge**

1. Ratifikasjon av sentrale menneskerettighetskonvensjoner og tilleggsprotokoller

Den 30. mars 2007 signerte Norge FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter. Ifølge Utenriksdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet tas det sikte på ratifikasjon av konvensjonen mot slutten av 2009. Hvorvidt Norge kommer til å signere og ratifisere tilleggsprotokollen til denne konvensjonen, om etablering av et klageorgan til konvensjonen, er imidlertid uklart, men norske myndigheter opplyser at dette er under vurdering.

Norge signerte FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning⁴ 21. desember 2007. Denne konvensjonen er ennå ikke ratifisert. Norsk senter for menneskerettigheter ba i e-post 5. september 2008 Utenriksdepartementet informere om status for ratifikasjonsarbeidet. Gjennomføring av konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning krever ifølge Utenriksdepartementet endringer i straffeloven. Behovet for straffebud rettet mot tvungen forsvinning er inkludert i Justisdepartementets arbeid med generell revisjon av straffeloven. Når de nødvendige lovmessige og administrative vedtak er fattet, vil Norge ifølge Utenriksdepartementet være i posisjon til å ratifisere konvensjonen. Det forventes at ratifikasjon vil kunne skje i løpet av 2009.

Norge har signert, men ikke ratifisert tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon,⁵ hvor det stilles krav om etablering av et nasjonalt tilsynsorgan som skal føre regelmessig tilsyn med frihetsberøvede personer. FNs torturkomité bad i 2008 Norge sørge for snarlig ratifikasjon. Protokollen er ratifisert av blant annet Sverige og Danmark. Norsk senter for menneskerettigheter tok i 2007 denne saken opp med norske myndigheter. Utenriksdepartementet svarte da at man tok sikte på ratifikasjon i løpet av 2008. Dette har imidlertid ikke skjedd.

I juni 2008 vedtok FNs menneskerettighetsråd at en frivillig tilleggsprotokoll til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) skulle legges frem for FNs Generalforsamling. Tilleggsprotokollen ble enstemmig vedtatt av Generalforsamlingen 10. desember 2008. Protokollen vil bli åpnet for signatur i 2009. Denne protokollen gir individer som har uttømt nasjonale rettsmidler, rett til å klage til komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-komiteen) over mulige brudd på ØSK. Protokollen er imidlertid omstridt – også i Norge.

ØSK er inkorporert i norsk rett via menneskerettsloven og er gitt forrang fremfor vanlige norske lover. Påstander om brudd på konvensjonen kan dermed bringes inn for norske

4 International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance: www2.ohchr.org/english/law/disappearance-convention.htm.

5 Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: www2.ohchr.org/english/law/cat-one.htm.

domstoler. Enkeltpersoner har imidlertid i dag ikke mulighet til å klage på brudd på konvensjonen til den internasjonale ØSK-komiteen, slik de kan etter flere andre menneskerettskonvensjoner. Det er derfor ingen konvensjonspraksis som viser hvordan konvensjonen skal tolkes i konkrete saker.

ØSK-rettighetene er tildels vagt formulerte og berører fordelingspolitiske spørsmål. Tilleggsprotokollen inneholder heller ikke en klar henvisning til statenes skjønnsmargin. Norske myndigheter har på denne bakgrunn hevdet at man ikke bør gi ØSK-komiteen kompetanse til å overprøve nasjonale vurderinger i enkeltsaker. Norske myndigheter har derfor fra prosessens start ønsket at en klageordning eksplisitt skulle ivareta statenes vide skjønnsmargin til å gjennomføre konvensjonsrettighetene utover rettighetenes såkalte «minstestandarder».⁶ Bare to andre land har kommet med tilsvarende synspunkter: Kina og USA.

Forkjemperne for tilleggsprotokollen mener imidlertid at Norge, hvis man unnlater å ratifisere protokollen, vil gå fra å være en pådriver til å bli en motstander av en individklageordning.⁷ Som motargument til myndighetenes syn har det også blitt hevdet at statenes skjønnsmargin allerede er tilstrekkelig ivaretatt i selve konvensjonen som protokollen knytter seg til.

Den norske motstanden og sendrektigheten når det gjelder ratifikasjon av sentrale konvensjoner og tilleggsprotokoller utgjør et brudd med Norges tidligere internasjonale pådriverrolle på dette feltet. Særlig uheldig er det at motstanden nettopp rammer ordninger som tar sikte på å styrke gjennomføringen av konvensjonene. Norge er i en unik situasjon gjennom godt utbygget rettsvesen, god kontroll med forvaltningen og vel utbygde velferdsordninger. Selv om gjennomføringsordningene dermed kanskje ikke er like avgjørende for realisering av rettighetene i Norge som i mange andre land, vil den norske motstanden gi uheldige signaler til land som ikke er like godt stilt som Norge.

6 Norges erklæring i forbindelse med vedtakelsen av tilleggsprotokollen i FNs Generalforsamling 17. desember 2008.

7 Kronikk i *Klassekampen* 28. april 2008, «Ja til overgrep?», av Malcolm Langford og Asbjørn Eide, forskere ved Norsk senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo.

Norsk senter for menneskerettigheter oppfordrer myndighetene til å prioritere ratifikasjonsarbeidet, og å legge til rette for større åpenhet i prosessen, for eksempel i form av temaseminarer, åpne høringer og dialog med relevante institusjoner og det sivile samfunn.

2. Inkorporering av kvinnekonsvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven

Konvensjonen om eliminering av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnekonsvensjonen), gir et særlig vern mot diskriminering av kvinner på grunnlag av kjønn. Justisdepartementet har i år begynt arbeidet med å inkorporere denne konvensjonen i menneskerettsloven, men veien dit har vært lang.

Menneskerettsloven 1999 gir menneskerettighetene en sterk stilling i norsk rett ved at konvensjonene som er inkorporert i denne loven, gis forrang foran andre norske lover dersom det er konflikt. Europarådets menneskerettighetskonvensjon, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs barnekonvensjon er allerede inkorporert i norsk lov via menneskerettsloven, mens kvinnekonsvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen er eksempler på konvensjoner som i dag ikke er omfattet.

På tross av protester fra blant annet Norsk senter for menneskerettigheter⁸ valgte Bondevik II-regjeringen i 2005 å inkorporere kvinnekonsvensjonen i likestillingsloven § 1 b,⁹ fremfor menneskerettsloven. Dette innebar at kvinnekonsvensjonen ikke ble gitt samme forrang i lovverket som de øvrige fire menneskerettighetskonvensjonene. Regjeringens beslutning stred dermed også mot FNs kvinnekommisjons klare oppfordring i januar 2003¹⁰ om å inkorporere kvinnekonsvensjonen i menneskerettsloven.

8 Se Norsk senter for menneskerettigheters høringsuttalelse 15. september 2003: www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2003/kvinnekonsvensjon.html.

9 Kvinnekonsvensjonen ble inkorporert i norsk lov gjennom § 1 b i likestillingsloven ved lov 10. juni 2005 nr. 38.

10 Kvinnekommisjons 28. sesjon 2003, konklusjon etter behandling av Norges rapport: www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws28.htm.

FNs kvinnekomité gjentok i 2007 sin oppfordring til norske myndigheter om å sørge for at kvinnediskrimineringskonvensjonen ble inkorporert i menneskerettsloven.¹¹ I *Soria Moria*-erklæringen varslet regjeringen at den ville sørge for dette, men den videre oppfølgingen lot vente på seg.

Norsk senter for menneskerettigheter kontaktet Justisdepartementet og Statsministerens kontor både i 2007 og 2008 og bad om redegjørelse for status for arbeidet med inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven. Svaret kom 7. juli 2008. Justisdepartementet informerte da om at regjeringen hadde besluttet å sende ut et høringsnotat om inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven. Dette høringsnotatet ble sendt ut 7. november 2008. Ifølge departementet skal proposisjon fremmes for Stortinget våren 2009.

Norge ønsker å være et foregangsland i arbeidet med likestilling mellom kvinner og menn, og inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven er, etter Norsk senter for menneskerettigheters vurdering, et viktig element for å oppnå dette. I tillegg til å understreke konvensjonens betydning nasjonalt vil inkorporering styrke Norges legitimitet i internasjonalt likestillingsarbeid. Norsk senter for menneskerettigheter er derfor positiv til at departementet nå foreslår å inkorporere kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven.

FNs konvensjon om avskaffing av alle former for rasediskriminering (rasediskrimineringskonvensjonen) er en annen sentral FN-konvensjon som ikke er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven, men gjennom diskrimineringsloven § 2.¹² At inkorporering av rasediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven ikke vurderes samtidig med kvinnediskrimineringskonvensjonen, er svært uheldig. Ifølge Barne- og likestillingsdepartementet tar regjeringen sikte på å fremme en ny handlingsplan mot etnisk diskriminering våren 2009. Norge skal også levere rapport til FNs rasediskrimineringskomité (CERD)¹³ i 2009 og i den forbindelse redegjøre for status for implementeringen av rasediskrimineringskonvensjonen

11 Kvinnekomiteens 39. sesjon 2007, konklusjon etter behandling av Norges rapport: www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws39.htm.

12 Lov 23. juni 2005 nr. 33.

13 Committee on the Elimination of Racial Discrimination: www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm.

i Norge. Rasediskrimineringskomiteen har gjentatte ganger anmodet om at rasediskrimineringskonvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven.¹⁴

Diskrimineringsvernet i norsk lovgivning gjennomgås for øyeblikket med sikte på en samlet diskrimineringslov. Med den vekt myndighetene i den forbindelse legger på en helhetlig tilnærming til diskrimineringsvernet, virker det uhen-siktsmessig at spørsmålet om inkorporering av kvinnek-diskrimineringskonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven ikke vurderes samtidig. Høringsnotatet inneholder heller ingen nærmere begrunnelse for denne beslutningen.

Det at rasediskrimineringskonvensjonen ikke inkorporeres i menneskerettsloven samtidig med kvinnek-diskrimineringskonvensjonen, gir også et indirekte signal om at rasediskrimineringskonvensjonens bestemmelser er mindre viktige. Unnlatelse av å inkorporere rasediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven vil kunne svekke Norges mulighet til å overbevise andre land, hvor rasediskrimineringskonvensjonen kan ha enda større praktisk betydning enn i Norge, om viktigheten av å styrke vernet mot rasediskriminering.

Norsk senter for menneskerettigheter oppfordrer norske myndigheter til å sørge for inkorporering av rasediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven snarest mulig, som ledd i den nye handlingsplanen mot etnisk diskriminering.

3. Krenkelse av uskyldspresumsjonen

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i 2008 avsagt fem dommer og to kammeravgjørelser¹⁵ i saker mot Norge. Disse sakene gjaldt retten til rettferdig rettergang etter artikkel 6, retten til respekt for privatliv og familieliv etter artikkel 8, og ytringsfrihet etter artikkel 10. Det ble konstatert krenkelse i tre av sakene.

14 Se blant annet *Concluding observations* fra CERD til Norges 17.–18. rapport 2006: [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.NOR.CO.18.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.NOR.CO.18.En?Opendocument) og *Concluding observations* fra CERD til Norges 16. rapport 2001: [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.63.CO.8.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.63.CO.8.En?Opendocument).

15 Avgjørelsene er avsagt i 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. Hvis ikke går saken videre til kammeret med syv dommere.

I saken *Orr mot Norge* ble det konstatert krenkelse av uskyldspresumsjonen i artikkel 6 nr. 2. (Jf. del II punkt 5.4.) Klageren var i lagmannsretten frifunnet for voldtekt, men ble i samme dom dømt til å betale erstatning og oppreisning. Han anket avgjørelsen av kravet om erstatning og oppreisning til Høyesterett, under henvisning til at lagmannsrettens domsgrunner krenket uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. Anken ble forkastet av Høyesterett.

EMD fant innledningsvis at behandlingen av erstatningskravet ikke innebar en straffesiktelse mot klageren i henhold til artikkel 6 nr. 2. Spørsmålet var etter dette hvorvidt erstatningssaken likevel var forbundet til straffesaken på en slik måte at den falt under virkeområdet til artikkel 6 nr. 2. EMD bemerket i denne sammenheng at lagmannsrettens flertall i sine domsgrunner for erstatningsansvaret, i praksis hadde dekket alle elementene som normalt ville utgjøre den straffbare handlingen voldtekt. Blant annet hadde lagmannsretten vist til graden av vold anvendt av klageren for å utføre handlingen og forsettet hans i denne sammenheng. Domstolen erkjente at en frifinnelse for et straffbart forhold ikke forhindre en nasjonal domstol fra å idømme erstatning etter sivile erstatningsregler for samme forhold, men basert på et mildere beviskrav. Domstolen fant imidlertid at selv om begrepet «vold» muligens ikke utelukkende hadde et straffettslig innhold, hadde lagmannsrettens bruk av dette, i den konkrete sammenheng, medført at domsgrunnene fikk straffettslige trekk ved seg. Lagmannsretten hadde dermed i sin begrunnelse, gått ut over de sivilrettslige tema.

Norge er flere ganger før dømt for krenkelse av uskyldspresumsjonen. I tre av fire saker¹⁶ fra 2003 som gjaldt uskyldspresumsjonen, ble det funnet krenkelse. I både *Ringvold mot Norge* og *Y mot Norge* var klagerne frifunnet for et straffbart forhold, men dømt til å betale oppreisning til fornærmede eller til de pårørende. Disse dommene var derfor retningsgivende for norske domstoler i *Orr*-saken, noe både lagmannsretten og Høyesterett var innforstått med. *Orr*-saken er dermed spesiell i den forstand at de norske domstolene etter beste evne forsøkte å behandle straffespørsmålet og erstatningsspørsmålet separat og uten å skape tvil i domsgrunnene. Høyesterett presiserte i denne sammenheng at det

16 *Hammern mot Norge* (application no. 30287/96), *O. mot Norge* (application no. 29327/95), *Ringvold mot Norge* (application no. 34964/97), *Y. mot Norge* (application no. 56568/00) – alle avsagt 11. februar 2003. Krenkelse i alle bortsett fra i *Ringvold*.

«må ... stilles strenge krav til begrunnelsen i erstatningsdommen». Dette var likevel ikke tilstrekkelig for å unngå krenkelse av uskyldspresumsjonen. EMD bemerket at den var klar over at lagmannsretten behandlet straffespørsmålet og erstatningsspørsmålet i to klart atskilte deler av dommen, og at lagmannsretten flere steder hadde fremhevet at beviskravene for erstatningsansvar var mindre strenge enn de var for straffansvar. Til tross for dette var EMD ikke overbevist om at domsgrunnene ikke «satte til side» klagerens frifinnelse eller «reiste tvil om riktigheten av frifinnelsen».

Den 1. desember 2008 avsto EMD den norske stats anmodning om at saken skulle tas opp til behandling i storkammer.¹⁷ Dommen av 15. mai 2008 er dermed endelig. Spørsmålet er nå om det vil være mulig å tilkjenne erstatning etter strafferettslige frifinnelser i samme dom, uten at dette vil stride mot EMK. I beste fall vil det være problematisk. Som myndighetene anførte under saken har det klare prosessøkonomiske fordeler at erstatningskravet pådømmes i straffesaken. Den fornærmede vil også spares for den økonomiske og følelsesmessige påkjenningen det er å gjennomgå to rettsaker. På den annen side står hensynet til den frikjente, og det grunnleggende vernet mot å bli ansett skyldig uten at skyld er bevist etter lov og dom.

Justisdepartementet (Sivilavdelingen) opplyser at man i utgangspunktet ikke ser noe behov for lovendring på bakgrunn av avgjørelsen i *Orr*-saken. Departementet vil imidlertid orientere Kontoret for voldsoffererstatning, Statens sivilrettsforvaltning og domstolene om avgjørelsen. Norsk senter for menneskerettigheter ber regjeringen vurdere endringer på dette feltet, slik at tilsvarende krenkelser ikke oppstår i nye saker.

4. Krigsforbrytere

Det ble i 2007 reist kritikk i mediene for manglende kapasitet til å etterforske og straffeforfølge krigsforbrytere bosatt i Norge. I løpet av 2008 er en rekke tiltak iverksatt. Blant dem som er av særlig stor betydning, kan nevnes ikrafttreddelsen av de nye lovbestemmelsene om folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten. (Se del II punkt 8.1.)

Lovbestemmelsene ble benyttet i den såkalte krigsforbrytersaken i Oslo tingrett høsten 2008. Saken gjaldt en norsk

¹⁷ Ved behandling i såkalt storkammer settes domstolen med 17 dommere som tar endelig stilling til saken.

statsborger tiltalt «for forbrytelse mot menneskeheten, for krigsforbrytelse mot person ved pågripelser og/eller medvirkning til innesperring av 17 sivile, for grov vold under ett avhør og for én voldtekt.»¹⁸ Handlingene ble ifølge tiltalen begått i begynnelsen av 1990-årene, da den tiltalte var tilknyttet de kroatisk forsvarsstyrkene under krigen i Bosnia-Hercegovina.

Et sentralt spørsmål i saken er hvorvidt bruk av de nye krigsforbryterbestemmelsene er i strid med Grunnloven § 97 som forbyr at lover gis tilbakevirkende kraft. Oslo tingrett kom til at Grunnloven § 97 ikke hindrer bruken av straffelovens nye bestemmelser om krigsforbrytelser, for så vidt det dreier seg om samme handling, samme straff og samme foreldelse, og straffebestemmelsene ivaretar samme interesse som de eldre bestemmelsene. Ifølge domstolens avgjørelse ivaretar straffeloven 1902 § 223 – som gjelder forbrytelse mot den personlige frihet – samme interesse som § 103 i de nye straffebestemmelsene om krigsforbrytelse mot person. Som følge av dette kom tingretten til at bruk av straffeloven § 103 på forbrytelser mot den personlige frihet ikke er i strid med Grunnlovens tilbakevirkningsforbud.

Tingretten kom imidlertid til at bruk av straffeloven § 102 om forbrytelse mot menneskeheten ville stride mot Grunnlovens forbud mot tilbakevirkning. Heller ikke § 103 kunne anvendes på forbrytelser mot menneskeheten:

«At en straffebestemmelse som rammer handlinger ‘mot menneskeheten’, ivaretar annen interesse enn en straffebestemmelse som rammer handlinger begått ‘mot den personlige Frihed’, fremgår av Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) vedrørende terminologi i forbindelse med bruk av ‘mot menneskeheten’. På engelsk er det tilsvarende uttrykket ‘against humanity’ og på fransk ‘contre l’humanité’. Justisdepartementet har selv formulert det slik at det gjelder handlinger som er ‘av en så alvorlig art at de krenker den menneskelige sivilisasjon som sådan’. Norge hadde i 1992 ikke straffebestemmelser som vernet en slik interesse. Å bruke straffeloven 2005 § 103 i dette tilfellet ville derfor vært å gi bestemmelsen tilbakevirkende kraft.»¹⁹

18 Tingrettens avgjørelse er tilgjengelig på www.domstol.no/DATemplates/Article___20585.aspx?epslanguage=NO. Dommen er også gjort tilgjengelig i engelsk oversettelse på www.humanrights.uio.no/programmes/icc/news/2009/war-crimes.html.

19 Tingrettens dom avsnitt 79.

Det bemerkes for øvrig at det under høringen om de nye lovbestemmelsene ble reist kritikk mot uttrykket «menneskeheten» slik det er inkorporert i den nye lovgivningen. Riksadvokaten, Generaladvokaten, Det nasjonale statsadvokatembetet, Røde kors og Norsk senter for menneskerettigheter tok til orde for å endre ordlyden slik at den klargjorde at forbrytelsene dreide seg om menneskets iboende egenskaper og ikke menneskeheten som sådan.²⁰ Verken Justisdepartementet eller Oslo tingrett tok disse innspillene til følge.

Den tiltalte ble dømt til fengsel i fem år. Saken er anket og er forventet å bli brakt inn for Høyesterett.

Det er også gjort fremskritt i arbeidet med å etterforske krigsforbrytelser. Kripos har fått doblet etterforskningskapasiteten med åtte nye stillinger og det er opprettet en ny statsadvokatstilling til krigsforbrytelsessaker ved Det nasjonale statsadvokatembetet.

Utlendingsforvaltningen er en sentral aktør når det gjelder å spore eventuelle krigsforbrytere i Norge. Det er i denne forbindelse blitt opprettet en egen enhet i Utlendingsdirektoratet (UDI) med ansvar for såkalte «eksklusjonssaker». Enheten skal samarbeide med blant annet Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Kripos og Det nasjonale statsadvokatembetet. En særlig utfordring i koordineringsarbeidet mellom institusjonene har vært personvernbestemmelser som setter skranke for utlevering av informasjon fra UDI. Det samme problemet har man også opplevd i andre land (som Canada og Danmark), og det er viktig at man – slik som i Canada – endrer regelverk og praksis slik at saksopplysninger kan gjøres tilgjengelig for etterforskere. Et særskilt samarbeid har blitt gjennomført i forbindelse med asylsaker fra Balkan fra 1990-årene. I samarbeid med Det nasjonale statsadvokatembetet og Kripos analyserte UDI i 2008 200 asylsøknader fra Balkan. Det skal være gjort merknader ved 56 av sakene; en håndfull er plukket ut til nærmere gjennomgang.

Det er et stort behov for å utvikle nasjonal kompetanse innenfor fagfeltene internasjonal strafferett og humanitærrett. Norsk senter for menneskerettigheter bidrar i den forbindelse med forskning og undervisning i humanitærrett ved

²⁰ Høringsuttalelsen hvor Norsk senter for menneskerettigheter tok til orde for dette, er tilgjengelig på www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2007/.

Det juridiske fakultet, og underviser også ved flere eksterne institusjoner, inkludert Forsvarets stabsskole.

Norsk senter for menneskerettigheter fornyet i 2008 sin samarbeidsavtale med Den internasjonale straffedomstolen i Haag (ICC). ICC Legal Tools-programmet ved senteret har vært sterkt delaktig i utviklingen av en sentral rettskilde-database som i 2009 kommer til å bli gjort offentlig tilgjengelig via ICCs nettsider. Programmet har også bistått partene i den tidligere omtalte krigsforbrytersaken med installering og opplæring i bruk av saksbehandlingssystemet Case Matrix som er utviklet av ICC.

Norsk senter for menneskerettigheter ser behov for ytterligere å styrke norske myndigheters arbeid med å etterforske krigsforbrytere bosatt i Norge. Det vil i 2009 være av stor betydning å utvikle kompetanse og rutiner innenfor utlendingsforvaltningen. I tillegg vil det være nødvendig å øke bevilgningene til Det nasjonale statsadvokatembetet slik at de kan videreutvikle sitt internasjonale samarbeid.

5. Skjerpet krav til begrunnelse ved ankeavslag

Den 19. desember 2008 avgjorde Høyesterett at lagmannsretten skal begrunne anker som avvises.²¹ Høyesteretts standpunkt er et resultat av en avgjørelse fra FNs menneskerettighetskomité fra juli 2008 (*Restauratør N.N. mot Norge*), hvor komiteen slo fast at den norske praksisen med at det ikke gis begrunnelse når en straffesak nektes fremmet for lagmannsretten, er i strid med FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14. nr 5 om rett til overprøving. (Se del II punkt 5.2.)

Norsk praksis har vært at et kjæremålsutvalg på tre lagdommere avgjør om anker fra personer som mener seg uskyldig dømt i tingretten for mindre alvorlige lovbrudd skal avvises eller få ny behandling i lagmannsretten. Kjæremålsutvalget behøver normalt ikke begrunne hvorfor anker avvises. Hovedhensynet bak denne regelen har vært hensynet til domstolenes arbeidsbyrde. Den manglende begrunnelsen for avvsningsavgjørelsene innebærer imidlertid ifølge FNs menneskerettighetskomité at man ikke kan være sikker på at det er foretatt en reell prøving av saken.

21 Publisert på lovdata.no: HR-2008-2175-S.

Høyesterett kom enstemmig til at det av SP artikkel 14 nr. 5 følger en regel om at alle nektelsesavgjørelser skal begrunnes, og at denne regelen nå må legges til grunn som norsk intern rett. I domsgrunnene går Høyesterett nøye inn på spørsmålet om hvilken gjennomslagskraft komiteens fortolkning av SP har overfor intern norsk lovgivning. Høyesterett slo fast at komiteens konvensjonstolkning måtte tillegges «betydelig vekt som rettskilde».²² Bakgrunnen for dette er at SP gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2, og at den etter lovens § 3 har forrang ved motstrid.

Høyesteretts konklusjon om at anker som avvises heretter skal begrunnes, vil etter Norsk senter for menneskerettigheters vurdering styrke rettssikkerheten. Endringen vil imidlertid gi merarbeid for domstolene. Senteret oppfordrer derfor norske myndigheter til å tilføre domstolene de ressurser som er nødvendig for å følge opp Høyesteretts avgjørelse, slik at ikke rettssikkerheten svekkes på andre områder.

6. Forbudet mot politisk tv-reklame

Norge ble 11. desember 2008 dømt i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) for brudd på ytringsfriheten i den såkalte *TV Vest*-saken.²³ (Jf. del II punkt 11.4.) Saken gjaldt det norske forbudet mot politisk tv-reklame.

Ifølge praksis fra EMD kan det være berettiget å forby politisk reklame på tv blant annet for å hindre at økonomisk sterke grupper oppnår en fordel, for å sikre tv-stasjoners uavhengighet og for å sikre like muligheter for politiske grupperinger i samfunnet. Et forhold som imidlertid gjorde det norske forbudet omstridt, var dets absolutte natur i kombinasjon med at Norge mangler en regulering av partipolitiske tv-sendinger som ikke defineres som reklame. En enstemmig domstol konkluderte dermed med at det norske totalforbudet mot politisk tv-reklame ikke var i samsvar med ytringsfriheten.

Denne dommen er viktig, ikke bare for Norge, men også for andre land i Europa som har et lignende forbud. Dommen har størst relevans for politiske partier som ikke har tilgang til tv-mediet i kraft av størrelse og betydning, gjennom for eksempel partilederdebatteer og redaksjonell omtale. Dommen er også et eksempel på at EMD tolker EMK i lys av

²² Avsnitt 81 i Høyesteretts avgjørelse.

²³ Application no. 21132/05.

dagens behov, og dermed anlegger en dynamisk tolkning av bestemmelsene.

Kulturminister Trond Giske uttalte etter domsavsigelsen at regjeringen vurderer å be EMD i Storkammer vurdere saken på nytt. Dersom dommen blir stående er spørsmålet hvilke konsekvenser den vil ha for politisk tv-reklame i Norge.

Mange land i Europa har klare regler for hvordan tv-mediet kan brukes. Norsk senter for menneskerettigheter mener det er fullt mulig for norske myndigheter å avdemppe de uheldige virkningene av partipolitisk tv-reklame, selv om totalforbudet oppheves. Dette kan for eksempel gjøres gjennom reguleringer av reklamekostnader, den totale sendetiden per parti, og ved spesielle restriksjoner i forbindelse med valgperioder. Disse begrensningene vil ikke være i strid med EMK artikkel 10 så lenge de vurderes som nødvendige i et demokratisk samfunn og ivaretar visse legitime hensyn.

Norsk senter for menneskerettigheter oppfordrer myndighetene til å regulere politisk tv-reklame, med sikte på styrking av demokratiet innen de grensene ytringsfriheten setter.

7. Ærekrenkelse og straff

Bør ærekrenkende ytringer straffes? Dette spørsmålet var omdiskutert i 2008. Justisdepartementet foreslo i et høringsbrev 30. mai 2008 nye regler for ærekrenkelser. (Se del II punkt 11.2.) Departementet ønsket å endre rettsstilstanden for ærekrenkelser slik at bare grove krenkelser av æresfølelse og omdømme skulle kunne medføre straff. Man ønsket dermed å nedkriminalisere ærekrenkende ytringer, men beholde straff som sanksjon. Videre foreslo departementet å utforme straffeloven 2005 slik at den i større grad ga et dekkende uttrykk for rettsstilstanden slik den er fastlagt i avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD).

Norsk senter for menneskerettigheter støttet i sin høringsuttalelse²⁴ nødvendigheten av en gjennomgang av bestemmelsene om ærekrenkelse i straffeloven. Senteret stilte

24 Se www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2008/.

imidlertid spørsmål ved begrunnelsen for opprettholdelsen av straffesanksjonen for slike ytringer. Norsk senter for menneskerettigheter bemerket at selv om EMD i flere avgjørelser har godtatt straff som sanksjon for ærekrenkende ytringer, er straffesanksjonens karakter ofte et tema i proporsjonalitetsvurderingen i EMK artikkel 10 annet ledd. Ifølge en rapport fra Europarådets parlamentarikerforsamling²⁵ er det en tendens til at medlemsland velger å gå bort fra straff som sanksjon for ærekrenkende ytringer. Dette er først og fremst begrunnet med at straffesanksjoner for ytringer kan hindre offentlig debatt, selv om sanksjonene i seg selv er godt begrunnet.

Andre høringsinstanser hadde også innvendinger mot lovforslaget, og Advokatforeningen, Norsk redaktørforening og Riksadvokaten tok til orde for en fullstendig avkriminalisering av ærekrenkelser. Disse påpekte at bruk av straff er upraktisk og klart i utakt med den vekt EMD og andre internasjonale organisasjoner legger på ytringsfriheten.

Regjeringen og justisminister Knut Storberget snudde deretter i saken. Regjeringen går nå inn for å oppheve straffebestemmelsene mot ærekrenkelser i forslaget til ny straffelov.²⁶ Dette betyr likevel ikke at det ikke vil være mulig å sanksjonere ærekrenkende ytringer. De fleste straffverdige ytringer vil fremdeles kunne straffes gjennom andre straffebestemmelser. Eksempler er bestemmelser om hatefulle ytringer, hensynløs atferd, krenkelser av privatlivets fred og forulemping av offentlig tjenestemann. I tillegg varsles det tydeligere regler for erstatning og oppreisning etter krenkelser av ære og omdømme. Justisdepartementet foreslår å endre skadeserstatningsloven § 3-6, og å innføre en ny § 3-6 a om erstatning for ærekrenkelser slik at loven i større grad enn i dag gir anvisning på når erstatning og oppreisning kan kreves som følge av en ærekrenkelse.²⁷

Norsk senter for menneskerettigheter støtter regjeringens forslag om å avkriminalisere ærekrenkende ytringer. Forslaget innebærer en styrking av ytringsfriheten og er et viktig

25 Parliamentary Assembly Doc. 11305, 25 June 2007, Towards decriminalisation of defamation, adopted by the General Assembly 4 October 2007, punkt 17: assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11305.htm.

26 Pressemelding 19. desember 2008: www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressemelder/pressemeldinger/2008/ytringsfriheten-styrkes--straff-for-arek.html?id=541159.

27 Ot.prp.nr. 22 (2008–2009): www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-22-2008-2009-5/14.html?id=540413.

skritt for å tilpasse norsk lovgivning på dette feltet til rettstilstanden internasjonalt. Senteret håper Stortinget følger opp regjeringens forslag.

8. Blasfemi

Den såkalte karikaturstriden i 2006 reiste prinsipielle spørsmål om forholdet mellom ytringsfrihet og religionsfrihet, som fortsatt er aktuelle. Den 28. mars 2008 behandlet FNs menneskerettighetsråd mandatet til en av sine spesialrapportører, Spesialrapportøren for ytringsfrihet.²⁸ Det ble da vedtatt en ny forpliktelse i spesialrapportørens arbeidsinstruks, nemlig å fokusere på «tilfeller der misbruk av retten til ytringsfrihet utløser rasistisk eller religiøs diskriminering».²⁹ Tilføyselsen i mandatet har sin bakgrunn i en situasjon i Menneskerettighetsrådet der flere islamske stater ønsker å presse frem et vern mot religionskritikk gjennom en begrensning av ytringsfriheten.

FNs menneskerettighetsråd har som oppgave å ta opp spørsmål om brudd på menneskerettighetene og er direkte underlagt FNs generalforsamling.³⁰ Rådet ble opprettet i 2006 og erstattet FNs menneskerettighetskommisjon. Formålet med denne endringen var blant annet å styrke FNs arbeid med å fremme menneskerettighetene. Rådet har 47 medlemmer. Norge er ikke medlem, men søker å bli valgt inn fra 2009.

Det vedtatte mandatet for spesialrapportøren har blitt møtt med kritikk fra flere vestlige land og internasjonale organisasjoner. Human-Etisk Forbund har for eksempel uttrykt bekymring for utviklingen i Menneskerettighetsrådet.³¹ Representanter fra norske PEN³² har uttalt at rådet med dette har blitt «et instrument for menneskerettens fiender, ikke deres forsvarere».³³ Utenriksminister Jonas Gahr Støre har uttalt at mandatet er i strid med fastlagte prinsipper og at norske myndigheter ville ha stemt mot det dersom Norge hadde vært medlem av Menneskerettighetsrådet.³⁴

28 Se www2.ohchr.org/english/issues/opinion/index.htm.

29 Se resolusjon 7/36 bokstav d, A/HRC/RES/7/36: ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85.

30 Se www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/.

31 Se www.human.no/templates/Page_7653.aspx.

32 Norsk skribent- og ytringsfrihetsorganisasjon: www.norskpen.no/php/.

33 Kronikk i *Aftenposten* 30. oktober 2008, «FN som sensurinstans?».

34 Tale i Studentersamfunnet, Universitetet i Bergen, «Menneskerettigheter: Dilemmaer for utenrikspolitikken», 11. november 2008, www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/utenriksminister_jonas_gahr_store/taler_arkiver/2008/verdenserklaering.html?id=535598.

Disse reaksjonene står i direkte motstrid med regjeringens ønske om å revitalisere blasfemiforbudet i straffeloven.³⁵ Regjeringen har uttalt at den vil avvikle den nåværende blasfemibestemmelsen, og erstatte den med et «strafferettslig vern mot kvalifiserte angrep på religion eller livssyn», sannsynligvis plassert i den nye rasimeparagrafen.

Grunnlovens vern om ytringsfrihet står over straffelovens bestemmelser. For at blasfemiforbudet skal stå seg i forhold til Grunnloven, må det være så presist formet at folk i Norge vet hva de har å forholde seg til. Og det blir ikke enkelt. For hvor skal grensene gå for slike «kvalifiserte angrep på religion og livssyn»? Er det tilstrekkelig at noen latterliggjør Jesus? Eller hevder at i sann islam er kvinner og menn helt likestilt? Og vil det ikke være slik at jo mer kvalifisert et angrep er – med hensyn til begrunnelse, bredde i argumentasjon og spredning av budskapet – desto hardere vil det ramme religionen og dermed øke straffbarheten, mens det samtidig – sett fra ytringsfrihetens side – er enda mer beskyttelsesverdig?

Et annet problem er at rasisme er noe grunnleggende annet enn blasfemi. Blasfemi utfordrer religiøse forestillinger og påstander, mens rasisme rammer enkeltpersoner. De to begrepene møtes i «hate speech», hvor formålet med blasfemien er å ramme enkeltpersoner eller grupper, for eksempel gjennom oppildning av hat eller fremprovosering av vold. Satt på spissen rammer blasfemien gudene, mens rasismen rammer det enkelte menneske. I Norge er det store nok problemer med å håndtere rasismen. Et politisert blasfemitillegg til rasimeparagrafen vil kunne føre til en svekkelse av kampen mot rasisme i Norge.

Et tredje problem med en revitalisert blasfemibestemmelse er at den står i direkte motstrid med norsk utenrikspolitikk. De norske reaksjonene på FNs menneskerettighetsråds innnevning av mandatet til spesialrapportøren om ytringsfrihet er beskrevet ovenfor. En omfattende rapport fra en ekspertgruppe under Europarådet, som ledes av førsteamanuensis Jan Helgesen ved Norsk senter for menneskerettigheter, konkluderer med at «the offence of blasphemy should be abolished ... and should not be reintroduced».

35 Pressemelding 19. desember 2008, *Bedre vern mot hatefulle ytringer* : www.regjeringen.no/nb/dep/jd/presesenter/pressemeldinger/2008/bedre-vern-mot-hatefulle-ytringer.html?id=541150.

Norsk senter for menneskerettigheter ber regjeringen utsette behandlingen av et mulig tillegg om blasfemi i straffeloven til regjeringen har fått grundig utredet forholdet til Grunnloven, sammenhengen med rasismevernet og mulige konsekvenser i forhold til norsk utenrikspolitikk. De innspillene som nå foreligger, vitner om en forhastet politisk prosess uten tilstrekkelig faktaforankring med potensielt store skadevirkninger for ytringsfrihet i Norge og internasjonalt.

9. Dyrevelferd og religionsfrihet

Regjeringen sendte 2. desember 2008 forslag om ny lov om dyrevelferd til Stortinget.³⁶ Lovforslaget viderefører et krav om at dyr skal være bedøvet før avliving. Dette har direkte konsekvenser for to rituelle slaktemetoder som er aktuelle i Norge: *kosher*, en jødisk slaktemetode og *halal*, en muslimsk slaktemetode. Begge slaktemetodene utføres med et kutt i halsen, uten forutgående bedøving. Lovforslaget har også betydning for visse tradisjonelle samiske slaktemetoder.³⁷

Tros- og livssynsfrihet er en menneskerettighet som bringer med seg mye engasjement. Rettigheten er beskyttet i EMK artikkel 9 og SP artikkel 18. Myndighetene kan bare gjøre inngrep i religionsfriheten hvis inngrepet er hjemlet i lov, søker å nå visse legitime formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Forbudet mot slakt uten forutgående bedøving er lovhjemlet, men Norsk senter for menneskerettigheter stilte i sin høringsuttalelse³⁸ spørsmål ved om det er nødvendig med et absolutt forbud mot denne slaktemetoden. Norge er ett av få land som ikke har unntak for religiøs slakt.

Departementet uttalte i sin proposisjon til Stortinget at man legger til grunn at det å videreføre forbudet mot avliving uten bedøvelse ikke vil stride mot EMK så lenge det ikke samtidig er et forbud mot import av kjøtt og kjøttprodukter av slike dyr, uten å gå nærmere inn på spørsmål knyttet til slik import.³⁹ Som Norsk senter for menneskerettigheter også fremhevet i sin høringsuttalelse, så er mat importert av religiøse

36 Ot.prp. nr. 15 (2008–2009).

37 HR-2008-2183-A.

38 Se www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2008/

39 Jf. EMDs avgjørelse i saken *Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike* av 27. juni 2000. Se: cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=h&bk&action=html&highlight=Cha%u2019are%20%7C%20Shalom%20%7C%20Ve%20%7C%20Tsedek&sessionid=5178273&skin=hudoc-en.

grunner i dag underlagt de samme strenge regler som mat importert av økonomiske grunner og beregnet på enheter med langt større omsetning. Det er dermed arbeidskrevende og kostbart for små trossamfunn å importere små kvanta mat til eget bruk.

Norsk senter for menneskerettigheter minner om at myndighetenes plikt til å sikre menneskerettighetene innebærer en plikt til å treffe positive tiltak som muliggjør at enkeltpersoner kan etterleve sin religion. Hvor langt denne plikten rekker, beror på en konkret helhetsvurdering. Norsk senter for menneskerettigheter oppfordrer derfor norske myndigheter til å gjennomgå de reglene og retningslinjene som gjelder for import av religiøs mat. En slik gjennomgang vil kunne avdekke eventuelle unødvendige importhindringer eller behov for praktiske tiltak for å lette tilgangen på religiøs mat. Senteret er kjent med at regjeringen har hatt kontakt med interessegrupper for å gjøre regelverket enklere, men arbeidet synes å være lavt prioritert.

10. Unødig ekskluderende religionspolitikk

Den 5. desember 2008 vedtok Stortinget to nye formålsparagrafer, én for barnehagen og én for opplæringen.⁴⁰ I begge paragrafer står det at barnehagen og opplæringen skal bygge på «grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon».⁴¹

Norsk senter for menneskerettigheter anbefalte i sin høringsuttalelse⁴² til formålsparagrafene å stryke henvisningen til «kristen ... tradisjon». Senterets viste blant annet til Den europeiske menneskerettighetsdomstolens uttalelser i EMDs dom av 29. juni 2007 i saken *Folgerø mot Norge* (også kalt KRL-saken), hvor Norge ble dømt for brudd på EMKs første tilleggsprotokoll artikkel 2,⁴³ og uttalelsen fra FNs menneskerettighetskomité 3. november 2004 om KRL-faget,⁴⁴ hvor det fremheves at opplæring bør skje på en nøytral og objek-

40 Lov 2005 nr. 64 om barnehager § 1 og lov 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa § 1-2.

41 Se www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/tidsskrift_nyhetsbrev/forsiden-kd-aktuelt2/kd-aktuelt-nr-1008/grunnopplaring/nye-formalsparagrafer-for-skole-og-barne.html?id=539875.

42 Se NOU 2007: 6 *Formål for framtida*: www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2007/.

43 Se *Folgero and Others v. Norway*: cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=folgero&sessionid=2759173&skin=hudoc-en.

44 Jf. kapittel 8.7 i uvalgets forslag.

tiv måte. Norsk senter for menneskerettigheter mener at det er uheldig at norske myndigheter har valgt uttrykkelig å henvise til kristen tradisjon i de vedtatte formålsparagrafene for barnehagen og opplæringen.

Selv om formålsparagrafene slik de nå er utformet kan sies å være innenfor de kravene som stilles i konvensjonene, bl.a. fordi EMD uttaler at det ligger innenfor statenes skjønnsmargin å ta hensyn til kristendommens betydning i Norge i forbindelse med opplæring, så er Norsk senter for menneskerettigheter opptatt av at formålsparagrafene også skal være mest mulig inkluderende og omhandle grunnleggende verdier som i dag har tilslutning fra ulike religioner og livssyn – uten at dette knyttes til kristen tradisjon. Andre nordiske land som Danmark, Finland og Sverige har for eksempel ingen henvisning til det kristne i formålet for verken barnehagen eller skolen, til tross for at disse landene på dette feltet har en historie, tradisjon og regulering som i stor grad er sammenfallende med Norges.

Det at Norge ble dømt for menneskerettighetsbrudd i KRL-saken har også medført at skolefaget som tidligere ble kalt kristendoms-, religions- og livssynskunnskap (KRL), nå heter religion, livssyn og etikk (RLE). Ordlyden i paragrafen som omhandler undervisningen i RLE-faget⁴⁵ er også endret som følge av EMD-dommen. Det fremgår nå av opplæringsloven § 2-4 at undervisningen i RLE-faget skal være objektiv, kritisk og pluralistisk.⁴⁶

Norsk senter for menneskerettigheter er enig i at det nye navnet passer bedre til skolefagets reelle innhold og bedre viser likeverdet mellom ulike religioner og livssyn. Utfordringen nå er imidlertid å sikre at det nye kravet i loven om at faget skal presentere ulike religioner og livssyn på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte, innfris i klasserommet.

Utdanningsdirektoratet har i forbindelse med lovendringene også fastsatt ny læreplan i RLE-faget.⁴⁷ Ifølge planen skal undervisningen være saklig og upartisk og de ulike verdensreligioner og livssyn skal presenteres med respekt. Kristen-
domskunnskap skal ha den kvantitativt største andelen av

45 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 2-4.

46 Lovendringen trådte i kraft 1. august 2008.

47 Se www.utdanningsdirektoratet.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=3712.

lærestoffet. Læreplanen beskriver ikke arbeidsmåter i undervisningen. Det vises i stedet til at det er skolens ansvar å ivareta kravet om en objektiv, kritisk og pluralistisk opplæring.

Norsk senter for menneskerettigheter er bekymret for at den praktiske gjennomføringen av faget på denne måten overlates til den enkelte skolen og læreren, uten andre holdpunkter enn vage retningslinjer i læreplanen. Dette kan gjøre det vanskelig å sikre at lovgivers intensjoner i de endrede bestemmelsene i opplæringsloven blir realisert for den enkelte elev og dens foreldre. Dette innebærer igjen at risikoen for nye menneskerettighetskrengelser i forbindelse med RLE-faget fortsatt vil være til stede.

Grunnloven § 2 beskytter i dag visse aspekter ved tros- og livssynsfriheten. I forbindelse med behandlingen av Stortingsmelding nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke* ble det inngått en avtale mellom de politiske partiene representert på Stortinget om omfattende endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen, herunder Grunnloven § 2. (Se del II punkt 10.1.)

I den politiske avtalen er det foreslått en ny verdibestemmelse i Grunnloven § 2. Denne skal ha følgende ordlyd: «Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokratiet, Retsstaten og Menneskerettighederne.» Ordlyden er blitt sterkt kritisert, blant annet av førsteamanuensis Tore Lindholm ved Norsk senter for menneskerettigheter.⁴⁸ Valget av ordet «kristne» fremfor for eksempel «religiøse» arv innebærer etter hans vurdering at man ekskluderer borgere som ikke tilhører kristen eller humanistisk tradisjon.

Det er store spenninger internasjonalt i forhold til religion, i Europa særlig knyttet til forholdet mellom islam og kristendom. Debatten om «misbruk av ytringsfrihet» og blasfemi er ett kjennetegn, diskusjoner rundt bruk av religiøs klesdrakt et annet.

Norge er engasjert i inter-religiøs dialog internasjonalt, og norske trossamfunn har etablert en konstruktiv samarbeidsordning gjennom Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. (Se del II punkt 10.5.) Derfor er det beklagelig at norske myndigheter gjennom nyere lovrevisjoner ikke tar tilstrekke-

48 *Aftenposten* 30. september 2008, «Ny verdiparagraf i grunnloven».

lig hensyn til det religiøse mangfoldet i landet. En ekskluderende verdibestemmelse i Grunnloven, kombinert med en videreføring av det kristne verdigrunnlaget i skolen, vil være førende i mange år fremover og vil kunne åpne for diskriminerende praksis på andre områder. Mange av lovendringene er uten direkte rettslig betydning, men vil kunne ha stor indirekte rettslig innvirkning. Viktigere er at disse formuleringene ytterligere bidrar til å legitimere en ekskluderende politikk, i sterk motstrid til den norske omforente utenrikspolitikken. Norsk senter for menneskerettigheter håper lovgiver fremover legger større vekt på inkludering av ulike minoriteter enn hva har vært tilfellet i 2008.

11. Romanifolk/tatere i Norge

Den norske Helsingforskomité arrangerte 12. november 2008 en åpen høring om norsk romani/taterpolitikk. Fokus for høringen var menneskerettighetsovergrep begått mot romanifolket fra 1900-tallet og frem til i dag. Høringen hadde som målsetting å bidra til større nasjonal oppmerksomhet om overgrepene og bidra til en politikk som tilgodeser så vel integrasjon av romanifolket i det norske samfunnet som videreutvikling av dette folkets særpreg. Høringen er en del av et større prosjekt om romanifolk i regi av Helsingforskomiteen.

Romani/tatere er en nasjonal minoritet i Norge og dermed omfattet av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, som Norge ratifiserte i 1999. Europarådets ministerkomité avga i 2007 en resolusjon⁴⁹ om Norges gjennomføring av denne konvensjonen. Norske myndigheter ble her blant annet anbefalt å iverksette konkrete tiltak for å eliminere vanskelighetene og diskrimineringen som romanifolket møter i arbeidsliv, boligforhold og utdanning. Videre mente 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.⁵⁰

49 Resolusjonen er tilgjengelig her: [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).

50 Norsk senter for menneskerettigheter er engasjert i en studie av språk og minoriteter i Norden, som forfattes av førsteamanuensis Maria Lundberg.

Representanter fra romani/taterfolket var under Helsingforskomiteens høring opptatt av at adgangen til billighetserstatning for tidligere overgrep må effektiviseres og at adgangen til psykisk helsehjelp må bedres. Representantene fremhevet også viktigheten av at folk av romanislekt tar utdanning, slik at de kan bidra positivt til det norske samfunnet. Likestillings- og diskrimineringsombudet opplyste at ombudet jevnlig mottar henvendelser fra romani- og taterfolk som opplever diskriminering i form av at de nektes adgang til campingplasser. Statssekretær Raimo Valle i Arbeids- og inkluderingsdepartementet sa at man nå må gjenoppbygge tilliten mellom romanifolket og myndighetene og inviterte til dialog med romanifolket for å løse de problemene de opplever.

De problemområdene som ble fremhevet av Europarådets ministerkomité i resolusjonen fra 2007 og som ble diskutert på høringen, er i stor grad felles for romanifolk i flere land. Europarådets generalsekretær uttrykte i en pressemelding 18. november 2008 bekymring for økt intoleranse mot romanifolk i Europa og oppfordret nasjonale myndigheter til å arbeide for økt beskyttelse mot diskriminering og vold mot denne gruppen.

Diskriminering av romanifolk er også et fokusområde for Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI). I forbindelse med behandlingen av Norges tredje landrapport til ECRI⁵¹ som ble publisert i 2004, oppfordret kommisjonen Norge til å øke innsatsen med å støtte romanispråket og til å sørge for at barn av omreisende familier får vanlig utdanning. ECRI oppfordret videre norske myndigheter til å sikre at romanifolket kan fortsette med utøvelsen av sine tradisjonelle håndverksfag. ECRI har i løpet av 2008 utarbeidet sin fjerde rapport til Norge. Rapporten vil bli publisert 24. februar 2009.

Norsk senter for menneskerettigheter støtter Helsingforskomiteens arbeid for å sette romanifolkets situasjon i Norge på dagsorden og forventer at norske myndigheter følger opp de tiltakene som foreslås av romanifolket selv, NGO-miljøet og internasjonale organer.

51 Se www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/Norway/index.asp#TopOfPage.

12. Tvang i psykiatrien

Riksrevisjonen leverte 25. november 2008 en rapport⁵² som avdekket at voksne med psykiske lidelser ikke får god nok behandling. Rapporten konkluderte blant annet med at det er store skiller mellom både regioner, helseforetak og institusjoner når det gjelder kapasitet til å behandle personer med psykiske lidelser. Mange klinikker gir også for lite informasjon til pasienter og fastleger. Dette kan ifølge Riksrevisjonen føre til at pasienten ikke har forutsetning for å sikre sine rettigheter, for eksempel ved klage.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12 omhandler retten for enhver til «høyest oppnåelige helsestandard både fysisk og psykisk». Rekkevidden av bestemmelsen kan være noe uklar, men formuleringen sier noe om hva som skal være målet for medlemslandenes politiske prioriteringer. Andre aktuelle menneskerettigheter er EMK artikkel 3 om vern mot umenneskelig behandling, artikkel 5 om vern mot vilkårlig frihetsberøvelse og artikkel 8 om vern om privatliv. Retten til helsehjelp er også inngående regulert i nasjonal lovgivning. Likevel avdekkes det stadig mangler i norsk helsevesen, særlig innenfor psykisk helsevern.

Manglende selvbestemmelsesevne på grunn av alvorlig sinnslidelse, senil demens, psykisk utviklingshemming eller lav alder kan medføre behov for tvangstiltak. Hvert tilfelle må imidlertid vurderes konkret med hensyn til lovhjemmel og formålet med tiltaket. Tiltaket må heller ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep. Videre må den enkeltes integritet og verdiget ses som en absolutt størrelse som samfunnet ikke kan gripe inn i.

Viktigheten av gode kontrollordninger ved bruk av tvang i psykisk helsevern ble fremhevet under Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar «Tvang i beste mening» som fant sted 19. november 2008.⁵³ Ifølge innlegg fra psykiater Randi Rosenqvist er det for eksempel en generell tendens til at ankeorganer opprettholder tvangsvedtak. Årsakene til dette kan være sammensatte, men det kan også være tegn på en bekymringsfull situasjon.

52 Dokument nr. 3:5 (2008–2009), www.riksrevisjonen.no/Aktuelt/Pressemeldinger/Pressemelding_Dok_3_5_2008_2009.htm.

53 Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar 2008 *Tvang i beste mening*, se www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/tvang-i-beste-mening-article571-1555.html.

Norsk senter for menneskerettigheter ber norske myndigheter sørge for å styrke kunnskapen og bevisstheten om menneskerettighetene i norsk psykiatri. Med hensyn til ØSK artikkel 12 er det også viktig å merke seg at økte bevilgninger kan redusere behovet for tvang. Norsk senter for menneskerettigheter vil videre fremheve Sivilombudsmannens rolle som kontrollorgan i saker om tvangsbruk. Der det er prosessuelle hindringer for at mennesker med redusert selvbestemmelsesevne kan bringe en sak inn for rettssystemet, kan Sivilombudsmannen gjøres oppmerksom på forholdet. Ombudsmannen kan da undersøke saken av eget tiltak, og vil kunne påpeke det der det er gjort feil eller forsømmelser i den offentlige forvaltning.

13. Rapportering til FNs barnekomité

Norge leverte 28. mars 2008 sin fjerde rapport til FNs komité for barns rettigheter.⁵⁴ Barnekomiteen er FNs organ for overvåking av barns rettigheter etter FNs barnekonvensjon.⁵⁵ Artikkel 44 i barnekonvensjonen fastsetter en rapporteringsplikt for statene.

Norges offisielle rapport er et omfattende dokument som beskriver hvordan Norge oppfyller FNs barnekonvensjon og dens tilleggsprotokoller om barn i krig og konflikt og salg og utnyttelse av barn.⁵⁶ Rapporten viser til en hel rekke handlingsplaner og planlagte eller igangsatte tiltak for å styrke barns rettigheter i Norge. Rapporten inneholder imidlertid lite informasjon om resultater av tiltakene gjennom praktiske eksempler, evaluering eller forskning.

Behandlingen av Norges rapport i FN er utsatt og vil ikke finne sted før i begynnelsen av 2010. Norges rapport vil da være nesten to år gammel, og opplysningene i den enda eldre, siden ferdigstillingen av rapporten også tok lang tid. Dette betyr at opplysningene i rapporten vil være to til tre år gamle ved behandlingen i komiteen, og mye av informasjonen i rapporten vil dermed være foreldet.

54 Norges fjerde rapport til FN om barnekonvensjonen: www.regjeringen.no/nb/dep/bld/pressesenter/pressemeldinger/2008/norges-fjerde-rapport-til-fn-om-barnekon.html?id=502307.

55 FNs konvensjon om barnets rettigheter, 20. november 1989.

56 Tilleggsprotokollen om salg av barn: www2.ohchr.org/english/law/crc-sale.htm. Tilleggsprotokollen om barn i krig: www2.ohchr.org/english/law/crc-conflict.htm.

Norge skal være et foregangsland når det gjelder å følge opp rapporteringsplikt til internasjonale organer. For at de internasjonale overvåkingssystemene skal fungere, er det viktig at stater som Norge bidrar med gode rapporteringsprosesser og relevante rapporter.

Norsk senter for menneskerettigheter ber om at norske myndigheter høsten 2009 foretar en ny gjennomgang av situasjonen for barn i Norge, for slik å oppdatere Norges fjerde rapport til barnekomiteen. En slik gjennomgang vil også gi norske myndigheter en mulighet til gjennom forskning og evaluering å vise om tiltakene i rapporten virker etter intensjonene. Rapporten vil da i større grad omtale den faktiske situasjonen for barn i Norge.

14. Vold mot barn

FNs globale studie om vold mot barn⁵⁷ fra oktober 2006 fremsetter klare anbefalinger vedrørende vold mot barn. FNs komité for barns rettigheter har publisert en generell kommentar om vold mot barn,⁵⁸ hvor den konkluderer med at BK artikkel 19 skal tolkes strengt, og at all vold mot barn må anses å være forbudt. Denne problemstillingen står høyt på agendaen også i Norge, og kan være en årsak til at det nå avdekkes flere saker om vold mot barn. Justisdepartementets voldsmåling for 2008⁵⁹ viste en dobling av henvendelser om vold mot barn.

Den såkalte *Klapsedommen* fra 30. november 2005⁶⁰ skapte usikkerhet om vi i Norge har et totalforbud mot vold mot barn. Norsk senter for menneskerettigheter mener derfor det er på høy tid at regjeringen nå foreslår å endre barneloven § 30 tredje ledd⁶¹ for å tydeliggjøre at Norge har et totalforbud mot vold mot barn. (Se del IV punkt 6.8.) Det er viktig å presisere at Norge ikke aksepterer noen form for vold mot barn, og at dette nå klargjøres i lovgivningen. Klargjøringen er også avgjørende for Norges troverdighet på området internasjonalt. Et uklart budskap fra Norge kan misbrukes av andre lands myndigheter som ikke legger like stor vekt på barns rettigheter som det norske myndigheter gjør. Forbudet

57 UN study on violence against children: daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/491/05/PDF/N0649105.pdf?OpenElement.

58 CRC Committee General Comment no. 8 (2006): www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm.

59 Justisdepartementets voldsmåling 2008, *En uke med vold i nære relasjoner*.

60 HR-2005-01865-A.

61 Lov 8. april 1981 om barn og foreldre (barnelova).

i barneloven bør også følges opp med samme tydelighet i den pågående revideringen av straffelovens bestemmelser om vold.

Det er også gjort enkelte andre lovendringer av betydning for barn som lever med vold. Retten til voldsoffererstatning omfatter nå barn som er vitne til vold,⁶² og retten til bistandsadvokat før anmeldelse gjelder også disse sakene. Regjeringen har opprettet fem Barnehus, der ulike hjelpetilbud for barn utsatt for vold og overgrep er samlet på samme sted. Dette er viktige tiltak for bedre å oppfylle retten til beskyttelse for barn utsatt for vold og overgrep.

Barns rett til beskyttelse mot vold og overgrep er en rettighet staten ikke kan innfri alene. Den største utfordringen er de store mørketallene. Myndighetenes rolle i dette er å arbeide for økt bevissthet og sikre at alle som jobber med barn har tiltrekkelig kunnskap på området. Her har Norge en vei å gå, selv om flere viktige initiativer ble igangsatt i 2008. Barne- og likestillingsdepartementet finansierte Forum for barnekonvensjonens landsomfattende turné med Egal teater for å vise teaterstykket «Sinna Mann», der barn og voksne kan få oppleve hvordan det er å leve med vold i familien.⁶³ Et privat engasjement har skapt «Redde små», et nettverk av fagfolk, politikere og privatpersoner som støtter kravet om at innsatsen for barn utsatt for vold, overgrep og mishandling må intensiveres.⁶⁴ I forbindelse med vold mot barn er det viktig at barn får formidle sine erfaringer og tanker om hvordan ting kan gjøres bedre, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Barnas spørretime på Stortinget hadde i 2008 vold og overgrep mot barn som tema.⁶⁵ Her fikk barn og unge som har opplevd vold og overgrep fortelle sine historier og stille spørsmål til justisministeren og barne- og likestillingsministeren. I forlengelsen av spørretimen lanserte Redd Barna kampanjen «Vennligst forstyrr!», som setter fokus på voksnes ansvar for å «se» og si ifra om barn som utsettes for vold eller lever med vold i familien.⁶⁶

62 Lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. § 1.

63 «Sinna Mann» med Egal teater, basert på bok skrevet av Gro Dahle, se www.sinnamann.no.

64 Se www.reddesmaa.no.

65 Se www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/?m=11&pid=2008-2009.

66 Se www.reddbarna.no/default.asp?MARK_SEARCH=YES&SEARCH_ID=s1&V_ITEM_ID=19948.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler at kunnskap om barn i krise gjøres til en obligatorisk del av pensum for alle faggrupper som treffer barn i sin yrkesutøvelse, som for eksempel lærere, førskolelærere og helsepersonell. Senteret ber også om fortgang i arbeidet med synliggjøring av at alle former for vold mot barn er forbudt, og tillater seg i den sammenheng å påpeke at det har tatt mer enn tre år fra *Klapsedommen* falt til de relativt enkle lovendringene foreslås.

15. Omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere

Stortinget bestemte 8. mai 2008⁶⁷ at enslige mindreårige asylsøkere under 15 år skal være underlagt barnevernets omsorgsansvar. Norsk senter for menneskerettigheter stilte i sin høringsuttalelse 10. oktober 2007, i likhet med en rekke andre høringsinstanser, spørsmål om hvorfor ikke barn i alderen 15–18 også omfattes av dette omsorgstilbudet. Senteret etterlyste en begrunnelse for denne forskjellen i rettstilling for ulike grupper enslige mindreårige asylsøkere samt en konkret tidsplan for utvidelse av omsorgstilbudet til gruppen 15–18 år.

Regjeringen opplyste i statsbudsjettet for 2008⁶⁸ og i Norges offisielle rapport til FNs barnekomité (se over) at man tok sikte på at omsorgsansvaret for gruppen 15–18 år skulle overføres til barnevernet i løpet av 2009. Dette kommer imidlertid ikke til å skje. Regjeringen har i statsbudsjettet for 2009 bevilget 15,5 millioner kroner for å forbedre forholdene for enslige mindreårige asylsøkere i alderen 15–18 år, men kommer ikke til å overføre omsorgsansvaret for denne gruppen til barnevernet. Denne delen av reformen er utsatt til «senere budsjettår», da reformen for gruppen under 15 år er blitt mer krevende enn forutsatt.⁶⁹

Det er i utgangspunktet bred enighet om at barnevernet bør overta omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige asylsøkere. Dette er også uttrykt i *Soria Moria*-erklæringen.⁷⁰ FNs barnekomité anbefalte også i forrige rapporteringsrunde at Norge bedrer omsorgstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere.⁷¹

67 Lov 30. mai 2008 nr. 36 om endringer i barnevernloven.

68 Barne- og likestillingsdepartementets St.prp. nr. 1 (2007–2008).

69 Arbeids og inkluderingsdepartementets St.prp. nr. 1 (2008–2009) side 23: www.regjeringen.no/pages/2112700/PDFS/ST-P200820090001AIDDDDPDFS.pdf.

70 Se www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/Rapporter/2005/Soria-Moria-erklaringen.html?id=438515.

71 Merknader fra FNs barnekomité til Norge 2005 punktene 41 og 42.

De fleste enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge, er i aldersgruppen 15–18 år. Norsk senter for menneskerettigheter mener at det er svært uheldig at myndighetene har utsatt arbeidet med å få overført omsorgsansvaret for denne aldersgruppen til barnevernet. Norsk senter for menneskerettigheter oppfordrer norske myndigheter til snarest å utvide barnevernets omsorgsansvar til å omfatte alle enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge.

16. Næringslivets samfunnsansvar

Kjernen i uttrykket næringslivets samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility, CSR), er hvilket ansvar bedrifter har for mennesker, samfunn og miljø som påvirkes av virksomheten. Mangelen på et rettslig forpliktende rammeverk innebærer imidlertid at det er mye usikkerhet knyttet til næringslivets samfunnsansvar. I tillegg kommer at innholdet i og forståelsen av begrepet samfunnsansvar er dynamisk. Hvilke tema som er i fokus varierer med virksomhetsområde, og forandrer seg over tid.

Internasjonale organisasjoner som FN, OECD og ILO har utarbeidet retningslinjer for hvordan ikke-statlige selskaper bør opptre for å ivareta menneskerettighetene, men disse retningslinjene er ikke rettslige plikter. En rekke selskaper har utviklet egne etiske retningslinjer. FNs spesialrepresentant for næringsliv og menneskerettigheter, John Ruggie, har også bidratt til å beskrive et rammeverk for næringslivets samfunnsansvar.⁷² Ansvarer omfatter: 1) Statenes plikt til å beskytte mot menneskerettighetskrenkelser fra tredjeparter, inkludert næringslivet, 2) næringslivets ansvar for å respektere menneskerettigheter og 3) effektiv tilgang til kompensasjonsordninger.

I Norge berører de etiske retningslinjene for Statens Pensjonsfond – Utland (også kalt Oljefondet) næringslivets samfunnsansvar. Finansdepartementet sendte 18. juni 2008 ut et høringsbrev om evaluering av disse retningslinjene. (Se del V punkt 1.1.) Det overordnede målet for forvaltningen av pensjonsfondet er god, langsiktig avkastning for nålevende og fremtidige generasjoner. De etiske retningslinjene for pensjonsfondet skal sikre at investeringene er etisk akseptable for politikere og folk flest, og bidra til at pengene er mest

⁷² Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/HRC/8/5: www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/sp_reportshrc_8th.htm.

mulig trygge i et langsiktig perspektiv.

Utgangspunktet for de etiske retningslinjene for pensjonsfondet er at fondet skal unngå investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for at det medvirker til grove eller alvorlige etiske brudd, for eksempel grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene. To virkemidler er etablert: (1) eierskapsutøvelse og (2) utelukkelse av selskaper fra investeringsporteføljen. Finansdepartementet beslutter eventuell utelukkelse etter tilrådning fra Etikkrådet for pensjonsfondet, mens eierskapsutøvelsen reguleres av Norges Bank.

Norsk senter for menneskerettigheter fremhevet i sin høringsuttalelse⁷³ til evalueringen at senteret er positiv til at myndighetene søker å ivareta sitt samfunnsansvar som finansiell investor gjennom de etiske retningslinjene. Ordningen er imidlertid ikke perfekt.

Det bør for eksempel være større åpenhet rundt Norges Banks eierskapsutøvelse og Etikkrådets arbeid. Eierskapsutøvelse er basert på dialog med selskapene, og deler av dialogen må opplagt være unntatt offentlighet. Men utgangspunktet for Norges Bank synes å være at så mye informasjon som mulig skal hemmeligholdes. Det er etter Norsk senter for menneskerettigheters vurdering lite i veien for at Norges Bank for eksempel informerer om hvilke selskaper de velger å engasjere seg i, hvorfor de gjør det og hvem de eventuelt samarbeider med. De bør også kunne orientere om hvorvidt det legges opp en konkret strategi i forhold til hvert enkelt selskap, og hvilke konkrete normer og retningslinjer man legger til grunn for dialogen. Større åpenhet vil bidra til å legitimere arbeidet Norges Bank gjør, bidra til større muligheter for ekstern kontroll og evaluering og legge økt press på selskapene Norges Bank har dialog med.

Etikkrådets anbefalinger til Finansdepartementet offentliggjøres, men det kan eventuelt også vurderes om rådet bør informere mer om arbeidet forut for utestengning. Dialogen med selskaper man vurderer å ta inn igjen kan også være av offentlig interesse.

Et grunnleggende spørsmål er hva som er hovedformålet med retningslinjene for fondet: Er det å forhindre medansvar,

73 Høringsbrev av 12. september 2008: www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2008/.

eller er det å påvirke selskaper i riktig retning? Finansdepartementets beslutning om å satse på utøvelse av aktivt eierskap fremfor uttrekk i den såkalte *Monsanto*-saken,⁷⁴ viser dels samspillet mellom Etikkrådet og Norges Bank, men vel så mye forholdet mellom økonomi og politikk.

Norsk senter for menneskerettigheter mener at den pågående evalueringen av retningslinjene for Statens Pensjonsfond – Utland gir myndighetene en mulighet for å se bedre på samspillet mellom de ulike virkemidlene for samfunnsansvarlige investeringer gjennom pensjonsfondet. Mer åpenhet er etter senterets vurdering et viktig element i styrkingen av arbeidet, sammen med tydeligere normgrunnlag. Eierkapsutøvelsen synes å være det svakeste leddet, men med relativt enkle grep kan også denne delen styrkes.

Norsk senter for menneskerettigheter påpekte i *Årbok om menneskerettigheter i Norge 2007* at det er behov for en styrket og samlet innsats for næringslivets samfunnsansvar i Norge. Det er derfor positivt at regjeringen i løpet av 2009 skal legge frem en stortingsmelding om samfunnsansvar.

17. Stortingsmelding om menneskerettigheter i Norge

Norsk senter for menneskerettigheter er Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og er ved dette gitt en særskilt rolle for å overvåke at de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormene respekteres og oppfylles av norske myndigheter. Arbeidet som gjøres ved senteret bidrar til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge, men det er likevel behov for en overordnet handlingsplan for menneskerettigheter på myndighetsnivå.

I Norge har det vært fremlagt to stortingsmeldinger om norsk menneskerettighetspolitikk: én i 1977 og én i 1999.⁷⁵ Begge stortingsmeldingene bidro til debatt og fokus på menneskerettigheters stilling i Norge. Stortingsmeldingene ble fulgt opp med rapporter. Årsrapporten for 2004–2005 markerte imidlertid slutten på arbeidet med rapportering knyttet til stortingsmeldingen fra 1999.

74 Se for eksempel omtale i *Bergens Tidende* 24. november 2008, «Etisk eiermakt».

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

Handlingsplaner om menneskerettigheter med tilhørende rapportering er et godt verktøy for å identifisere menneskerettslige problemer og utfordringer. Handlingsplaner sikrer et overordnet fokus på menneskerettigheter i all myndighetsutøvelse, og gjør det lettere for myndighetene og eksterne aktører å kontrollere virkemiddelbruk og måloppnåelse.

Norske myndigheter har med sine handlingsplaner gått foran og bidratt til økt interesse for dette verktøyet, også internasjonalt. Et demokratiforum arrangert av Europarådet i 2007⁷⁶ omhandlet offentlige myndigheters ansvar for systematisk implementering og overvåking av internasjonale menneskerettigheter på nasjonalt plan. Representanter fra Europarådets høykommissær for menneskerettigheter, FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR), og FNs utviklingsprogram (UNDP) deltok på forumet. Viktigheten av å utarbeide handlingsplaner som ledd i nasjonal implementering av internasjonale menneskerettigheter ble her fremhevet.

Det svenske Regeringskansliet i samarbeid med Europarådet arrangerte i 2008 en internasjonal konferanse i Stockholm om menneskerettighetsarbeid.⁷⁷ Nasjonale handlingsplaner for menneskerettigheter var ett av fire hovedtema på konferansen. Svenske myndigheter har vedtatt en handlingsplan for menneskerettigheter for perioden 2006–2009, som videreføring av tidligere planarbeid.

Norsk senter for menneskerettigheter mener det er på tide at det utarbeides en ny handlingsplan om menneskerettigheter også i Norge. En slik handlingsplan vil blant annet kunne bidra til jevnt fokus på menneskerettigheter i myndighetsutøvelsen, øke kunnskapen og oppmerksomheten om menneskerettighetene og bidra til bedre koordinering mellom ulike myndighetsnivåer. Handlingsplanen bør fokusere spesielt på realisering av rettigheter. Det bør også nedsettes en egen arbeidsgruppe eller komité med ansvar for å følge opp planen. En handlingsplan om menneskerettigheter bør inneholde oppfølging av kommentarer og anbefalinger til Norge fra internasjonale overvåkingsorganer. Arbeidet med handlingsplanen kan dermed også bidra til å lette myndighetenes arbeid i forbindelse med Norges statsrapporter til ulike inter-

76 The Council of Europe's Forum for the Future of Democracy, June 2007.

77 *Rights work!* International Conference on Systematic Work for Human Rights, 6.–7. november 2008 i Stockholm.

nasjonale organer. Ved utløpet av planperioden må det foretas en uavhengig evaluering.

Økonomiske og administrative ressurser setter grenser for omfanget av en slik handlingsplan, men en åpen, offentlig debatt i begynnelsen av planprosessen vil kunne bidra til å klargjøre hvilke områder som bør prioriteres. Som det fremgår av denne årboken, er det fortsatt problemområder i Norge – og det er behov for økt innsats for å sikre at menneskerettighetene respekteres så langt det er mulig.

II SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER

Den gruppen av menneskerettigheter som ofte omtales som sivile og politiske rettigheter, beskyttes særlig 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 og EMK artikkel 2. Bestemmelsene er et forbud mot at staten vilkårlig berøver individet livet. Myndighetene forpliktes også til ved lov å verne 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 straffbare handlinger begått før fylte 18 år.

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

Også valgfri protokoll nr. 2 til SP påbyr avskaffelse av dødsstraff både i freds- og krigstid. Imidlertid åpner protokoll nr. 2 for at en stat ved tiltredelse til protokollen reserverer seg mot at forbudet skal gjelde i krigstid for de mest alvorlige krigsforbrytelser. Norge har sluttet seg til alle disse ordningene, og har ikke tatt forbehold.

Norsk lovgivning

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

Retten til liv er ikke beskyttet direkte i Grunnloven.

1.1 Endringer i straffeloven 2005 – nytt kapittel om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse

Den 7. mars 2008 trådte kapittel 16 om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse i straffeloven 2005⁷⁸ i kraft. Lovendringen gjør det blant annet mulig for norske domstoler å straffedømme for de samme forbrytelsene som Den internasjonale straffedomstolen (ICC).

De nye bestemmelsene gjelder for kriminalitet begått også før 7. mars 2008. Men forbudet i Grunnloven § 97 mot tilbakevirkende kraft, gjør at det ikke kan utmåles strengere straff enn det som var tillatt etter reglene som gjaldt på gjerningstidspunktet.

Straffansvar for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og grove krigsforbrytelser blir aldri foreldet, om det ikke allerede er foreldet før 7. mars 2008. Dersom saken er foreldet, skal lovbryteren likevel kunne utleveres til andre stater for å bli straffeforfulgt der.

Justisminister Knut Storberget uttalte i forbindelse med Stortingets behandling av lovforslaget⁷⁹ at

⁷⁸ Lov om straff av 20. mai 2005 nr. 28. Med unntak av kapittel 16 har loven ennå ikke trådt i kraft.

⁷⁹ Pressemelding 12. februar 2008: www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressemelder/pressemeldinger/2008/Flere-krigsforbrytere-for-norske-domstol.html?id=499715.

«Norge skal ikke være en frihavn for krigsforbrytere ... Vi har foreslått nye lovbestemmelser, og dobler nå etterforskningskompetansen hos Kripos slik at den nye loven kan tas i bruk».

Det vil ifølge Justisdepartementet bli opprettet åtte nye stillinger hos Kripos og én ny statsadvokatstilling ved Det nasjonale statsadvokatembetet til krigsforbrytelsessaker.

1.2 Sivilombudsmannens gjennomgang av *Obiora*-saken

Norsk-nigerianske Eugene Ejike Obiora døde da han ble pågrepet av politiet i Trondheim høsten 2006. Spesialenheten for politisaker etterforsket saken, men etterforskningen ble avsluttet med at saken ble henlagt. Riksadvokaten beordret ny etterforskning, men like før jul i 2007 valgte også Riksadvokaten å henlegge saken.

På bakgrunn av en gjennomgang av dokumentene i saken ba deretter Sivilombudsmannen i brev av 27. mars 2008 Justisdepartementet besvare en del spørsmål. Spørsmålene gjaldt blant annet departementets kunnskap om fare ved bruk av mangleie på tidspunktet for Obioras dødsfall, departementets syn på hvilke forvaltningsorganer som var ansvarlige for at politiets rutiner, metoder og fremgangsmåter er sikkerhets- og helsemessig forsvarlige og hva som blir gjort for å følge opp uttalelser fra internasjonale organer og institusjoner med relevans for politiets arbeid.

Ombudsmannen viser i brevet til at EMK artikkel 2 fastslår at retten til liv skal beskyttes ved lov. Det blir videre vist til EMK artikkel 1, hvor det fremgår at staten har plikt til å sikre menneskerettighetene. Ombudsmannen fremhever at dette innebærer at staten kan være forpliktet til å treffe positive tiltak for å sikre menneskerettighetene, særlig ved lovgivning og rettshåndhevelse, men etter omstendighetene også gjennom undervisning, opplæring og bevilgninger. Ombudsmannen fremhever videre at manglende oppfølging av lovverket kan utgjøre brudd på menneskerettighetene, og det blir i denne forbindelse vist til EMDs dom i saken *Nachova m.fl. mot Bulgaria*,⁸⁰ hvor det ble formulert et krav om at nasjonal politilovgivning må sikre et tilfredsstillende og

⁸⁰ *Nachova m.fl. mot Bulgaria* (application nos. 43577/98 og 43579/98, dom 6. juli 2005).

effektivt vern mot vilkårlighet og maktmisbruk og også mot unngåelige ulykker. Det blir videre vist til saken *Saoud mot Frankrike*,⁸¹ der domstolen beklaget at franske myndigheter ikke hadde utarbeidet konkrete retningslinjer for immobiliseringsteknikker som innebar at en person ble holdt fast ned mot bakken i lengre tid i en stilling som kunne tenkes å føre til at han døde på grunn av en såkalt «postural» eller «leiebetinget» asfyksi.

Ombudsmannen ba departementet om å redegjøre for sitt syn på om Norge har overholdt sine forpliktelser etter EMK med hensyn til regulering av bruken av mageleie ved pågripelse, og eventuelt sin plikt til å sikre tilstrekkelig og sikker opplæring av landets polititjenestemenn.

I svarbrevet 29. august 2008 skriver Justisdepartementet at departementet mener det ikke foreligger brudd på menneskerettighetene i *Obiora*-saken. *Saoud*-saken i Frankrike er ifølge departementet ikke direkte sammenlignbar med *Obiora*-saken, noe også Riksadvokaten har konkludert med. Ifølge Justisdepartementet er det flere forskjeller: Blant annet hadde den senere avdøde i *Saoud*-saken «kjente sykdommer og synlige skader», noe som ikke var tilfelle for *Obiora*, og *Saoud* ble holdt i mageleie i 35 minutter, mens det av Riksadvokatens klagevedtak fremgår at *Obiora* ble holdt i 10–15 minutter. Det vises også til at politiet ba om ambulanse og purret flere ganger, før de selv transporterte *Obiora* til sykehus. «Etter departementets vurdering viser dette at polititjenestemennene gjorde det som var mulig for at *Obiora* skulle komme under behandling av helsepersonell,» heter det i brevet.

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 for-

81 *Saoud mot Frankrike* (application no. 9375/02, dom 9. oktober 2007).

mer 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. Norge har ennå ikke ratifisert OPCAT. Barn er gitt en særskilt beskyttelse mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling i BK artikkel 37 bokstav a.

Norsk lovgivning

EMK, SP, og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og skal ifølge § 3 gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. De handlingene som forbys etter disse internasjonale konvensjonene, er også urettmessige etter øvrig norsk lovgivning. Straffeloven gir blant annet forbud mot legemskrenkelser, frihetsberøvelse, tvang, trusler og misbruk av offentlig myndighet. Straffeloven § 117a er et eget straffebud med hensyn til tortur, som i stor grad (men ikke fullt ut) inkorporerer torturbegrepet slik det brukes i konvensjonene. Utlendingsloven § 15 gir vern mot utsendelse 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 «[p]inligt Forhør» og forbyr tortur og andre sterke integritetskrenkelser i avhørssituasjoner.

2.1 FNs torturkomité's anbefalinger til Norge

FNs torturkomité eksaminerte under sin 39. sesjon i Genève 12.–13. november 2007 Norges femte periodiske rapport under Torturkonvensjonen artikkel 19.⁸² Komiteens konkluderende rapport ble offentliggjort 5. februar 2008, og komiteen kommer her med en rekke merknader og anbefalinger til norske myndigheter.⁸³

82 Norges femte periodiske rapport 14. februar 2005, CAT/C/81/Add.4: www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats39.htm. Norsk senter for menneskerettigheters kommentarer til Norges femte periodiske rapport 15. februar 2007: www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/.

83 Conclusions and recommendations of the Committee against Torture, 5 February 2008: daccess-ods.un.org/TMP/1100248.html.

FNs torturkomité peker blant annet på at norske myndigheter 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. Det er også 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. Komiteen anbefaler at norske myndigheter vurderer dette spørsmålet på nytt.

Informasjonstiltak og opplæring for å forhindre politivold og diskriminering er også et tema som torturkomiteen tar opp i sine anbefalinger til Norge.

I en tilleggsprotokoll til torturkonvensjonen stilles det krav om etablering av et nasjonalt tilsynsorgan som skal føre regelmessig kontroll med frihetsberøvede personer. Norge har signert, men ikke ratifisert denne protokollen. Torturkomiteen ber Norge sørge for snarlig ratifisering av tilleggsprotokollen. Torturkomiteen er videre bekymret for at det ikke finnes et uavhengig tilsyns- og klageorgan for Trandum utlendingsinternat som kan sikre de internertes rettigheter.

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.

Utenriksdepartementet arrangerte 30. april 2008 et møte om oppfølgingen av anbefalingene fra Torturkomiteen hvor blant annet Norsk senter for menneskerettigheter deltok.

Justisdepartementet oppnevnte 28. mai 2008 leder, medlemmer og varamedlemmer til Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat (Trandum). Oppnevnelserne gjelder for en periode på to år.

Norges neste periodiske rapport til FNs torturkomité skal leveres innen 30. desember 2011.

2.2 Høyesterettsavgjørelse

Høyesterettskjennelse om betydningen av anmodning fra FNs torturkomité om midlertidig beskyttelse (*Dar-saken*)⁸⁴.

Norge fikk 16. mai 2007 for første gang kritikk av FNs torturkomité (CAT) i en individuell klagesak, den såkalte *Dar-saken*. Høyesterett avsa 19. april 2008 kjennelse i denne saken.⁸⁵

Den tidligere pakistanske offiseren Dar og hans familie, som tilhørte en muslimsk minoritetsgruppe, fikk sin asylsøknad avslått og ble i 2005 vedtatt hjemsendt til Pakistan. Dar brakte saken inn for FNs torturkomité, som anmodet Norge om å utsette tilbakesendelse slik at komiteen fikk behandlet saken. Tilbakesendelsen ble likevel gjennomført. Dar vendte deretter tilbake til Norge og fikk i 2006 oppholdstillatelse basert på ny dokumentasjon.

Spørsmålet for Høyesterett var om en anmodning fra FNs torturkomité om midlertidig beskyttelse i påvente av komiteens behandling av en klage er folkerettslig bindende for Norge, og om Dar hadde rettslig interesse i en avgjørelse av spørsmålet.

Høyesterett kom til at Dar manglet rettslig interesse for å få avgjort om uttransporteringen i 2005 var rettsstridig og at saken dermed skulle ha vært avvist. Førstvoterende foretok imidlertid en realitetsvurdering av kravet siden saken hadde blitt prosedert i stor bredde for Høyesterett.

Høyesterett slo innledningsvis fast at Torturkomiteens avgjørelser av individklager ikke er folkerettslig bindende. Når det gjaldt spørsmålet om anmodninger om midlertidig beskyttelse fra komiteen er folkerettslig bindende, kom Høyesterett til at det ikke er noe i Torturkonvensjonens tekst som underbygger at midlertidige anmodninger skulle være bindende jf. tolkningsprinsippene nedfelt i Wienkonvensjonen artikkel 31. nr. 1. Høyesterett kunne også vanskelig se at en formålsrettet tolkning av konvensjonen isolert sett skulle kunne gi grunnlag for komiteens kompetanse til å binde statene.

84 Communication no. 249/2004. *Dar-saken* er omtalt i kronikk i *Dagbladet* 31. mars 2008, «Norge mot FN», av Andreas M. Kravik og Njål Høstmælingen, Norsk senter for menneskerettigheter, samt i Andreas M. Kraviks artikkel «Torturkomiteens anmodninger om midlertidig beskyttelse og deres gjennomslagskraft i norsk rett» i tidsskriftet *Lov og Rett* 2008 nr. 2.

85 HR-2008-681-A.

Bestemmelser om midlertidig beskyttelse («interim measures») i komiteens forretningsorden kunne etter Høyesteretts vurdering heller ikke tolkes som folkerettslig bindende pålegg.

Med henvisning til *LaGrand*-saken⁸⁶ fra Den internasjonale domstolen (ICJ) og EMD-saken *Mamatkulov og Askarov mot Tyrkia*⁸⁷ anførte Dar at praksis fra andre internasjonale overvåkingsorganer viser en generell tendens til å anse anmodninger fra menneskerettslige overvåkingsorganer som bindende. Til dette uttalte Høyesterett at ICJ og EMD er domstoler som avsier folkerettslig bindende avgjørelser, mens Torturkomiteen er et overvåkingsorgan som avgir ikke-bindende uttalelser i individklagesaker. ICJs kompetanse følger av domstolens statutter og EMDs kompetanse er forankret i konvensjonsbestemmelsen om individklager, artikkel 34.

Dar anførte videre at en uttalelse i premiss 124 i storkammeravgjørelsen *Mamatkulov og Askarov mot Tyrkia* underbygger at det gjelder et generelt folkerettslig prinsipp som gir menneskerettslige overvåkingsorganer kompetanse til å gi bindende pålegg om midlertidige tiltak. Høyesterett kunne imidlertid ikke se at denne uttalelsen viser at det foreligger et sedvanerettslig grunnlag for at anmodninger om midlertidig beskyttelse fra Torturkomiteen er folkerettslig bindende når dette ikke har forankring i konvensjonsteksten og komiteens avgjørelser av individklager ikke er rettslig bindende.

Høyesterett konkluderte med at Norge ikke var folkerettslig forpliktet til å etterkomme Torturkomitéens anmodning om midlertidig beskyttelse av Dar, men tilføyde at den norske holdningen er at slike anmodninger skal tillegges «stor vekt», og at de i utgangspunktet vil bli etterkommet «så langt dette er mulig».

2.3 Uttalelse fra Sivilombudsmannen

Sittetid i politiets arrester: forholdet til forskriftens krav om overføring innen to døgn

Sivilombudsmannen har ved flere anledninger undersøkt forholdene i de norske politiarrestene. Sittetiden før overføring til fengsel har vært et tilbakevendende tema. Forholdene

⁸⁶ ICJs dom 27. juni 2001.

⁸⁷ *Mamatkulov og Askarov mot Tyrkia* (application nos. 46827/99 og 46951/99).

i de norske politiarrestene har også vært gjenstand for undersøkelser og til dels kritikk fra Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT).

Den 1. juli 2006 trådte forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest i kraft. Det følger av forskriften § 3-1 at innsatte skal overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig. I brev 20. juni 2007 ba Sivilombudsmannen om en redegjørelse fra Politidirektoratet om utviklingen i sittediden i politiets arrester etter at forskriften trådte i kraft. Bakgrunnen for forespørselen var blant annet flere oppslag i media om tilfeller der overføring ikke hadde funnet sted innen fristen, og henvendelser fra forsvarsadvokater som uttrykte bekymring over at pågrepne personer ble sittende for lenge i politiarrest.

Politidirektoratet svarte i brev 31. august 2007, og vedla en oversikt over sittediden i de ulike politidistriktene for perioden fra 1. juli 2006 til 1. juli 2007. Oversikten viste at alle landets politidistrikter hadde oversittet overføringsfristen på to døgn i den aktuelle perioden.

Den 29. april 2008 kom ombudsmannen med en uttalelse i anledning saken.⁸⁸

Ombudsmannen uttalte at det samlede fristbrudd var betydelig og i seg selv meget urovekkende. Han viste blant annet til at flere politidistrikter hadde oppgitt en maksimal sittedid på seks-sju dager, og en maksimumstid på hele 15 dager i Oslo politidistrikt, noe som er problematisk i forhold til Norges menneskerettighetsforpliktelser. Han ba i denne forbindelse overordnede politimyndigheter og tilsynsorganene sette i gang nødvendige tiltak.

Ombudsmannen uttrykte videre bekymring for at antallet fristbrudd så ut til å ha økt betydelig i mange av politidistriktene fra 2005 til 2006–2007. Ifølge Politidirektoratet er vanskeligheter med å få stilt fengselsplasser til disposisjon av kriminalomsorgen den viktigste årsaken til at overføringsfristen oversittes, men ombudsmannen understreket i denne sammenheng at kriminalomsorgen og politiet plikter sammen å sørge for at slik overføring fra politiarrest til fengsel finner sted innen to døgn.

⁸⁸ Sak nr. 2007/1097. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no.

Ombudsmannen viste til at det i FNs torturkomité's siste rapport om Norge ble uttrykt bekymring over mangelen på tilstrekkelig statistikk som kan bekrefte effektiviteten av den siste tids regelendringer. Ombudsmannen understreket derfor betydningen av at politidistriktene har egnede verktøy for å registrere sittediden i politiarrestene, som det er enkelt å hente tallmateriale og statistikk ut av. Ombudsmannen ba direktoratet holde ham orientert om den videre oppfølging på dette punkt.

Etter forskrift om politiarrest § 3-1 annet punktum skal begrunnelsen for at en overføring fra politiarrest til fengsel eventuelt ikke har skjedd innen to døgn, nedtegnes i arrestjournalen. Politidirektoratet opplyste at flere politidistrikter ikke har vært nøyaktige med slike nedtegninger. Nøyaktige skriftlige opplysninger om dette er ifølge ombudsmannen viktig for å avdekke årsakene til at overføringsfristen oversettes, og vil også være avgjørende for at de lokale tilsynene og det sentrale tilsynsutvalget skal kunne utøve sin kontroll. Ombudsmannen uttalte at det ikke er akseptabelt dersom politidistriktene ikke følger forskriftens krav på dette punkt, og ba direktoratet presisere denne plikten overfor politidistriktene.

Ombudsmannen har videre merket seg at lokale tilsynsordninger for politiarrestene og et sentralt tilsynsutvalg som politimestrene skal rapportere til nå er etablert og i funksjon, og ber om å bli holdt orientert om tilsynsutvalgets virksomhet i form av oversendelse av årsrapport eller lignende.

I brev samme dag til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) påpekte Sivilombudsmannen at Politidirektoratet opplyser at det er enkelte fengsler som ikke mottar pågrepne til innsettelse uten at det foreligger kjennelse om varetektsfengsling fra retten. Ombudsmannen viste til at det fremgår av straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 § 183 første ledd første punktum, slik bestemmelsen lyder fra 1. juli 2006, at den absolutte fristen for å fremstille en pågrepet for varetektsfengsling er tre døgn. Samtidig fastslår forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest § 3-1 at innsatte i politiarrest som hovedregel skal overføres til fengsel innen to døgn etter pågripelsen. Dette innebærer at kriminalomsorgen i en del tilfeller vil måtte ta imot pågrepne personer før det foreligger fengslingskjennelse. Forskrift til straffegjennomføringsloven 22. februar 2002 nr. 183 ble endret med virkning fra 2. juli 2007 for også å omfatte disse tilfellene.

Ombudsmannen ba på denne bakgrunn KSF vurdere om det kan være behov for å informere fengslene særskilt om deres plikter på området.

KSF kom tilbake til saken i brev 2. mai 2008 og uttalte: «Det har vært ukjent for Kriminalomsorgens sentrale forvaltning at enkelte fengsler ikke har fulgt opp forskriftsendringen ... For ordens skyld blir regelverket nå innskjerpet.» Vedlagt fulgte kopi av brev samme dag til regionene i kriminalomsorgen, der det ble innskjerpet at fengslene har plikt til å ta imot pågrepne personer på lik linje med varetektsinnsatte.

3. FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID

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

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

Stortinget samtykket 13. desember 2007 til ratifikasjon av Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel.⁸⁹ Formålet med konvensjonen er å forebygge og bekjempe nasjonal og internasjonal menneskehandel, å beskytte og hjelpe ofre for menneskehandel, å sikre effektiv straffeforfølgning 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.

⁸⁹ Konvensjonsteksten er tilgjengelig på conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Word/197.doc.

Barn er særskilt beskyttet i BK artiklene 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 og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og skal i henhold til § 3 gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. KDK er inkorporert i norsk rett gjennom likestillingsloven § 1 b.

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

Grunnloven har ingen regulering av vernet mot slaveri eller tvangsarbeid.

3.1 Endringer i straffeloven 1902 og straffeprosessloven – forbud mot kjøp av seksuelle tjenester

I Ot.prp. nr. 48 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeloven 1902 og straffeprosessloven (kriminalisering av kjøp av seksuell omgang eller handling mv.)*⁹⁰ foreslår Justisdepartementet endringer i straffeloven⁹¹ for å kriminalisere kjøp av seksuelle tjenester i Norge og i utlandet (ny § 202 a). Det foreslås videre enkelte endringer i bestemmelsen om kjøp av sex fra barn (§ 203). Departementet foreslår også en endring i straffeprosessloven⁹² § 216 b, som vil gi adgang til teknisk kontroll av kommunikasjonsanlegg ved håndheving av straffebudet som retter seg mot enkelte forberedelseshandlinger til overgrep mot barn (såkalt *grooming*). Formålet med lovendringene er å bidra til å endre holdninger, redusere etterspørselen av prostitusjon og dermed gi et mindre marked for menneskehandel.

90 Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2067131/PDFS/OTP200720080048000DDDDPDFS.pdf.

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

92 Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.

Etter forslaget skal kjøp av seksuelle tjenester kunne straffes med bøter eller fengsel i inntil seks måneder – eller begge deler. Straffebudet rammer kjøp av seksuelle tjenester 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 straffutmålingen. Kriminaliseringen gjelder videre bare den som kjøper seksuelle tjenester, den skal ikke ramme den som selger. Den foreslåtte strafferammen gir også politiet adgang til å benytte tvangsmidler, som pågripelse og fengsling, skjult fjernsynsovervåking på offentlig sted og avlytting av samtaler under visse vilkår.

Norsk senter for menneskerettigheter ba i sin høringsuttalelse 9. oktober 2007⁹³ departementet vurdere om et forbud mot kjøp av seksuelle tjenester krenker individets rett til en «privatsfære og retten til å etablere og utvikle relasjoner til andre mennesker», ettersom retten til familieliv også i en viss grad omfatter retten til å etablere og utvikle seksuelle relasjoner til andre mennesker. Etter Norsk senter for menneskerettigheters vurdering bør det også utredes nærmere hvilke forpliktelser Norge har etter ØSK for prostituerte som kommer i en vanskelig situasjon som følge av det nye forbudet.

I proposisjonens kapittel 5.1.3 uttaler departementet at det ikke anser et forbud mot kjøp av sex å være i strid med retten til familieliv/privatsfære, slik denne retten er nedfelt i EMK artikkel 8 og SP artikkel 17.

I proposisjonens kapittel 7 redegjøres det for kartlegging, evaluering og hjelpetiltak i forbindelse med det nye forbudet. Tiltakene i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006–2009) vil bli særlig fulgt opp. Arbeidet med å kartlegge prostitusjonsmarkedet startet i januar 2008. Oppdraget ble utført av forskningsstiftelsen Fafo og rapporten ble levert 9. desember 2008.⁹⁴ Kartleggingen av prostitusjonsmarkedet, med spesiell vekt på organisering av virksomheten og prostitutes egne erfaringer, skal danne grunnlag for senere evaluering. Kartleggingen er også viktig for å utforme målrettede tiltak for å begrense eventuelle skadevirkninger av kriminaliseringen. Departementet understreker at ikraft-

93 Høringssvaret er tilgjengelig på www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/seksuelle_tjenester.pdf.

94 Rapporten er tilgjengelig på www.fafo.no/pub/rapp/20085/20085.pdf.

settingen av lovforslaget vil bli fulgt nøye, både med hensyn til hvordan loven blir håndhevet, og hvordan den ser ut til å påvirke mulighetene for sosiale tiltak blant prostituerte.

Forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester trer i kraft 1. januar 2009.

3.2 Refleksjonsperiode for ofre for menneskehandel

I 2006 sendte Arbeids- og inkluderingsdepartementet en instruks til Utlendingsdirektoratet (UDI) om å utvide refleksjonsperioden for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel fra 45 dager til 6 måneder. Refleksjonsperioden gir ofre for menneskehandel en midlertidig oppholdstillatelse i Norge. I denne perioden skal ofrene få informasjon og hjelp, samt bistand til å anmelde menneskehandlere.

Den 15. mai 2008 reviderte departementet instruksjonen, med det formål at flere ofre for menneskehandel skal få midlertidig oppholdstillatelse.⁹⁵

Endringene i instruksjonen innebærer blant annet at EU-/EØS-borgere med lovlig opphold og utlendinger med oppholdstillatelse utstedt av et annet Schengen-land nå omfattes av instruksjonen. Utlendinger med innvilget visum eller midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse i Norge, som for eksempel *au pair*- eller studenttillatelse, kan bli omfattet av ordningen med refleksjonsperiode. Da vil imidlertid visum / opprinnelig tillatelse måtte tilbakekalles for å unngå at en person har to ulike tillatelser samtidig. Tillatelsen forutsetter at personen oppholder seg i Norge i refleksjonsperioden. Hvis særlige forhold tilsier det, kan det gis tillatelse til enkeltstående utreiser. Endringen er gjort for å sikre at instruksens formål oppfylles, samtidig som man unngår at bakmenn lovlig kan trafikkere personer man antar er utsatt for menneskehandel rundt i Europa. Det åpnes for å kunne innvilge en midlertidig tillatelse på inntil ett år direkte uten refleksjonsperiode hvis det innledes politisamarbeid.

Endringene trådte i kraft umiddelbart.

95 Instruksjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2008/ai-1006.html?id=511459&epslanguage=NO.

3.3 ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoners direkte forespørsel til Norge

ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoner (CEACR) offentliggjorde i 2008 en direkte forespørsel («individual direct request») som gjaldt Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid.⁹⁶

I tidligere uttalelser⁹⁷ hadde komiteen notert seg at Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos) har ansvaret for å samle etterretningsdata om menneskehandel, herunder handel med barn og barnepornografi. Komiteen hadde også registrert at politiet i 2004 lanserte et prosjekt for å bedre kunnskapen om omfanget og metodene for handel med kvinner og barn. Komiteen ber på bakgrunn av dette norske myndigheter om å oversende alle relevante opplysninger og å informere dem om den eventuelle fremgangen som er gjort i dette arbeidet.

Komiteen bemerker at norske myndigheter har lansert en handlingsplan mot menneskehandel for perioden 2006–2009, og at et av tiltakene går ut på at barn som er offer for menneskehandel, skal sikres en tilrettelagt oppfølging. Komiteen ber norske myndigheter om å oversende informasjon om resultatene av handlingsplanen og dens innvirkning på avskaffingen av de verste former for barnearbeid, spesielt med tanke på handel med barn og barneprostitusjon.

Komiteen har videre registrert at det finnes egne mottak for enslige mindreårige asylsøkere i Norge, og at disse må melde fra til barnevernet dersom de har mistanke om menneskehandel med mindreårige. Komiteen har også registrert at et av tiltakene i handlingsplanen mot menneskehandel går ut på å styrke informasjonen om enslige mindreårige asylsøkeres rettigheter og krav på beskyttelse. Komiteen ber norske myndigheter om å informere dem om resultatene av dette tiltaket.

96 Dokumentet er tilgjengelig på www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=21890&chapter=9&query=Norway%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0.

97 Dokumentet er tilgjengelig på www.ilo.org/ilolex/english/newcountry-frameE.htm.

Komiteen bemerker også at det i forbindelse med Norges første rapport om gjennomføringen av valgfri protokoll til konvensjon om barnets rettigheter om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi, som ble avgitt i 2004,⁹⁸ ble gjennomført en kartlegging av barne- og ungdomsprostituasjonen i Trondheim. Komiteen gjentar sin tidligere forespørsel om at norske myndigheter oversender resultatene av denne undersøkelsen.

Norges neste rapport skal leveres i løpet av 2009.

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: Det må 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.

Norge signerte 21. desember 2007 FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning. De viktigste bestemmelsene i konvensjonen er den ufravikelige 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

⁹⁸ Rapport levert 11. november 2004, CRC/C/OPSA/NOR/1. se www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/NewhvVAllSPRByCountry?OpenView&Start=1&Count=250&Expand=129.8#129.8.

samtykke må derfor innhentes før konvensjonen blir bindende for Norge ved eventuell senere ratifikasjon.

Norsk lovgivning

EMK, SP og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og gis i henhold til § 3 forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Videre regulerer straffeprosessloven kapittel 14, jf. kapittel 13 a, 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 og barnevernloven 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 Rapport om tvungent psykisk helsevern med døgnopphold

SINTEF avga 28. mai 2008 rapporten *Tvungent psykisk helsevern med døgnopphold i perioden 2001–2006. Sluttrapport*.⁹⁹ Denne rapporten er den tredje og siste om tvungent psykisk helsevern med døgnomsorg gjennom Opptrappingsplanen for psykisk helse 1999–2008.¹⁰⁰ Prosjektet inngår som en av tre komponenter i et større prosjekt ved SINTEF Helse om utviklingen i bruk av tvang i psykisk helsevern. De øvrige omhandler bruk av tvangsmidler/skjerming og tvungent psykisk helsevern uten døgnopphold. Prosjektet er en del av Norges forskningsråds evaluering av Opptrappingsplanen. Rapporten belyser omfang av tvangsinnleggelser i institusjoner godkjent for tvang i det psykiske helsevernet i perioden 2001 til og med 2006.

⁹⁹ Rapporten er tilgjengelig på www.sintef.no/upload/Helse/Psykisk%20helse/Pdf-filer/Rapport_SINTEF_A4319_Tvungent_psykiskhelsevern_med_dognopphold_2001_2006_Sluttrapport.pdf.

¹⁰⁰ Se St.prp. nr. 63 (1997–1998) og St.prp. nr. 1 (2003–2004).

Rapporten peker blant annet på flere kunnskapsutfordringer omkring tvangsinnleggelse i det psykiske helsevernet: hvorfor om lag hver fjerde tvangsinnleggelse omgjøres til frivillig – med store institusjonsforskjeller, bruk av fare- og behandlingkriteriet, hvordan redusere bruken av tvangsinnleggelse, hvorfor pasienter med schizofren spektrum lidelser har økt risiko for tvangsinnleggelse gjennom perioden i forhold til andre pasientgrupper, og hvorfor man tross økt poliklinisk og kommunalt tilbud ikke har fått en påviselig reduksjon i tvangsinnleggelse.

4.2 Samdata Sektorrapport for det psykiske helsevernet

I en pressemelding publisert 16. oktober 2008 opplyser Helse- og omsorgsdepartementet at de fleste målene i Opptrappingsplanen for psykisk helse (1998–2008) er nådd. Dette ifølge Samdata Sektorrapport for det psykiske helsevernet utarbeidet av Sintef Helse på oppdrag fra Helsedirektoratet.

Men helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen peker på at det også gjenstår store utfordringer på området:

«Dette gjelder spesielt innholdet i tilbudet som gis, tilgjengelighet til hjelp, bruk av tvang og samhandling på tvers og mellom tjenestenivåer. Tjenester til personer med psykiske problemer skal videreutvikles også etter Opptrappingsplanen fases ut. Forebygging og forhold som styrker den enkeltes psykiske helse, skal i større grad være del av det ordinære tjenestetilbudet i kommunene,» ifølge Hanssen.¹⁰¹

4.3 Høyesterettsavgjørelser

I 2008 ble det avsagt i alt seks høyesterettskjennelser hvor EMK artikkel 5 ble nevnt.¹⁰²

Høyesterettskjennelse om varetektsfengsling og EMK artikkel 5 nr. 3

Høyesteretts ankeutvalg avsa 3. september 2008 kjennelse i sak som gjaldt spørsmål om forholdsmessighetsvurdering

¹⁰¹ Se pressemelding 16. oktober 2008 på www.regjeringen.no/nb/dep/hod/aktuelt/nyheter/2008/samdata-rapporter-om-utviklingstrekk-kl.html?id=532673.

¹⁰² HR-2008-2190-U, HR-2008-1506-U, HR-2008-698-U, HR-2008-508-U, HR-2008-471-U, HR-2008-99-U.

ved varetektsfengsling etter straffeprosessloven § 170a jf. EMK artikkel 5 nr. 3.¹⁰³

A ble første gang varetektsfengslet 22. september 2006, i medhold av straffeprosessloven § 184, jf. 185, jf. § 171 nr. 2. Tiltalen gjaldt overtredelse av straffeloven § 162 første ledd, jf. tredje ledd første punktum, jf. femte ledd, § 162 første ledd og § 317 fjerde ledd, jf. første ledd. Etter begjæring fra påtalemyndigheten om fortsatt varetektsfengsling av A avsa tingretten kjennelse om at A fortsatt kunne holdes i varetektsfengsel inntil noe annet ble bestemt av påtalemyndigheten eller retten, men ikke utover 17. september 2008. A anket kjennelsen, men hans anke ble forkastet av lagmannsretten. Lagmannsretten uttalte at lovens krav til skjellig grunn til mistanke «klart» var oppfylt.

Høyesteretts ankeutvalg bemerket at det dreide seg om en svært lang fengslingsperiode og påpekte at ved forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170a må styrken på mistanken for overtredelse av de tiltalepunkter som begrunner fengslingen, stå sentralt. Det var uklart om lagmannsretten mente å angi at det utvilsomt var sannsynlighetsovervekt for at siktete var skyldig, eller om lagmannsretten siktet til at mistanken var sterkere enn loven krever, uten å ville angi nøyaktig hvor sterk den var. Det var dermed uklart om lagmannsretten hadde tatt hensyn til mistankens styrke i forholdsmessighetsvurderingen. Hvis dette var tilfelle, hadde den tolket forholdsmessighetskravet feil. I motsatt fall ville det foreligge en saksbehandlingsfeil ved at kjennelsesgrunnene var uklare. Det måtte antas at feilen kunne ha virket inn på kjennelsens innhold, jf. straffeprosessloven § 385 tredje ledd, jf. § 343 første ledd.

Spørsmålet om forholdsmessigheten av fengsling frem til hovedforhandling, som var berammet 9. mars 2009, hadde lagmannsretten holdt åpent. Høyesteretts ankeutvalg kom til at lagmannsretten ikke kunne unnlate å ta stilling til forholdsmessigheten av fengsling frem til hovedforhandling i mars 2009.

Lagmannsrettens kjennelse ble opphevet.

103 HR-2008-1506-U.

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 detaljerte rettssikkerhetsgarantier, blant annet retten til å få sin sak behandlet innen rimelig tid av en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov. Rettergangen skal som 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 forsvar og forsvare seg gjennom advokat eller ved egen hjelp, retten til å forhøre vitner som motbevis og selv føre egne vitner samt retten til å få gratis bistand av tolk.

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

Norsk lovgivning

EMK, SP og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter § 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 «[i]ngen kan ... straffes uden efter Dom». Dette innebærer at straffesaker må avgjøres på bakgrunn av en rettferdig rettssak. Grunnloven har ingen tilsvarende bestemmelse for behandlingen av sivile saker.

5.1 Endringer i straffeprosessloven – styrket stilling for fornærmede og etterlatte

Den 28. februar 2008 ble nytt kapittel 8 a i straffeprosessloven¹⁰⁴ vedtatt. Det har som formål å styrke fornærmedes og etterlattes rettigheter i straffeprosessen. Endringene medfører blant annet at fornærmede og etterlatte i straffesaker

¹⁰⁴ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.

får en utvidet rett til bistandsadvokat og en styrket rett til informasjon, innsyn, tilstedeværelse og kontradiksjon.

Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte)*.¹⁰⁵ Departementet foretar under kapittel 4 en gjennomgang av lovforslagets forhold til Norges internasjonale forpliktelser, herunder Europarådets ministerkomité's anbefaling til medlemsstatene om ofrenes stilling i straffesaker¹⁰⁶, og Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk¹⁰⁷. Departementet anser forslagene i proposisjonen for å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser. Departementet understreker også at det er mulig å ivareta både fornærmedes og etterlattes behov for informasjon, innsyn og kontradiksjon, samtidig som tiltalte gis en rettferdig rettergang. Endringene anses derfor ikke å innebære svekkelse av tiltaltes rettssikkerhetsgarantier.

Endringene trådte i kraft 1. juli 2008.

5.2 Avgjørelse fra FNs menneskerettighetskomité

Restauratør N.N. mot Norge: krenkelse av SP artikkel 14 nr. 5¹⁰⁸

Saken gjaldt en restauranteier som var blitt dømt til 20 måneders fengsel for bedragerier og brudd på merverdiavgiftsloven og regnskapsloven. Lagmannsretten avslo hans anke over tingrettens dom under henvisning til straffeprosessloven § 321 annet ledd, siden det ble funnet «klart at anken ikke vil føre frem». Noen begrunnelse ble ikke gitt. Kjæremål over nektelsesbeslutningen ble ikke tatt til følge av Høyesteretts ankeutvalg.

Saken ble deretter klaget inn for FNs menneskerettighetskomité. Det ble anført krenkelse av SP artikkel 14 nr. 5: «Enhver som er domfelt for en forbrytelse, skal ha rett til å få domfellelsen og straffutmålingen overprøvet av en høyere

105 Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2028064/PDFS/OTP200720080011000DDDPDFS.pdf.

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

107 Council of Europe Convention on the protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse CETS no. 201, conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=201&CM=8&DF=&CL=ENG.

108 Communication No. 1542/2007.

instans i overensstemmelse med lov». Klagen gjaldt den manglende begrunnelsen for lagmannsrettens beslutning, sett på bakgrunn av de feil og mangler som var påberopt i anken.

Komiteen konkluderte i saken 17. juli 2008. Komiteen slo fast at det hadde skjedd en krenkelse av SP artikkel 14 nr. 5 siden lagmannsrettens avgjørelse ikke var begrunnet. Grunnlaget for komiteens konklusjon finnes i avsnitt 7.2 i avgjørelsen:

«The Committee recalls its jurisprudence, according to which, while States parties are free to set the modalities of appeal, under article 14, paragraph 5, they are under an obligation to review substantially the conviction and sentence. In the present case, the judgment of the Court of Appeal does not provide any substantive reason at all as to why the court determined that it was clear that the appeal would not succeed, which puts into question the existence of a substantial review of the author's conviction and sentence. The Committee considers that, in the circumstances of the case, the lack of a duly reasoned judgment, even if in brief form, providing a justification for the court's decision that the appeal would be unsuccessful, impairs the effective exercise of the right to have one's conviction reviewed as required by article 14, paragraph 5, of the Covenant.»

Komiteen understreket – under henvisning til saken *Reid mot Jamaica*¹⁰⁹ – at selv om det etter artikkel 14 nr. 5 som utgangspunkt står statene fritt å bestemme sine egne ankeordninger, må statene sikre at anke over domfellelse og straffutmåling gis en reell behandling. Den manglende begrunnelsen for ankeavslaget indikerte at behandlingen av domfeltes anke ikke tilfredsstilte kravet til «review» eller selvstendig realitetsvurdering i SP.

Komiteen ba Norge informere innen 180 dager om hvilke tiltak som vil bli satt i verk for å få loven i samsvar med menneskerettighetene.

109 Communication No. 662/1995.

5.3 Høyesterettsavgjørelser

Tre høyesterettskjennelser om beslutning om ankenektelse i medhold av straffeprosessloven § 321 annet ledd første punktum ble avsagt 19. desember 2008.¹¹⁰

Den 17. juli 2008 traff FNs menneskerettskomité avgjørelse i den såkalte *Restauratørsaken*.¹¹¹ (Saken er omtalt i del II punkt 5.2.) Høyesteretts ankeutvalg besluttet at spørsmålet om rekkevidden av avgjørelsen i *Restauratørsaken* skulle avgjøres ved at et utvalg av tre representative anker over lagmannsrettens nektingsbeslutninger ble henvist til avgjørelse av Høyesterett. Etter beslutning av Høyesterettsjustitarius ble de tre ankenene behandlet i sammenheng og avgjort av Høyesterett i storkammer.

En regel om begrunnelsesplikt i silingssaker vil stå i motstrid til straffeprosesslovens regel om at avgjørelser som treffes i form av beslutning, ikke krever begrunnelse. Spørsmålet var derfor hvilken regel som skal gis forrang.

Høyesterett kom til at Menneskerettskomiteens fortolkning av SP vil være en rettskilde av «betydelig vekt» når man skal ta stilling til konvensjonens innhold, og konkluderte deretter med at det av SP artikkel 14 nr. 5 følger en regel om at alle nektelsesavgjørelser skal begrunnes, og at denne regelen må legges til grunn som intern norsk rett, jf. menneskerettsloven § 3.

Omfanget av begrunnelsen vil ifølge Høyesterett måtte avhenge av forholdene i den enkelte sak; noen ganger vil begrunnelse på et par-tre setninger være nok, mens mer utførlige vurderinger av rettslig og faktisk art andre ganger vil være påkrevd. Som utgangspunkt må begrunnelsen inneholde det som trengs for å vise at det har skjedd en reell overprøving. Begrunnelsen må vise at de feil som påberopes ved tingrettens avgjørelse er oppfattet, og hvorfor anken klart ikke vil føre frem. Dette betyr at det ikke er tilstrekkelig, slik praksis hittil har vært, å oppgi ankegrunnene og gjengi lovens vilkår for å nekte anken fremmet.

Siden det ikke var gitt begrunnelse for lagmannsrettens beslutning i de tre ankesakene Høyesterett hadde oppe til be-

¹¹⁰ *A mot Den offentlige påtalemyndighet*, HR-2008-02175-S, *B mot Den offentlige påtalemyndighet*, HR-2008-2176-S, og *C mot Den offentlige påtalemyndighet*, HR-2008-2177-S.

¹¹¹ Communication No. 1542/2007.

handling, kom domstolen til at alle tre beslutningene led av en saksbehandlingsfeil som førte til at beslutningene ble opphevet, jf. straffeprosessloven § 385 tredje ledd, jf. § 343 første ledd.

Høyesterettskjennelse om muntlig forhandling og EMK artikkel 6 nr. 1.

Høyesterett avsa 15. februar 2008 kjennelse i en sak som gjaldt begjæring om tvangsfravikelse av fast eiendom etter heving av leieforhold, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 13-2 tredje ledd bokstav d.¹¹² Hovedspørsmålet for Høyesterett var om leietakeren kunne kreve at begjæringen ble avgjort gjennom muntlig forhandling, jf. tvangsloven § 5-8, jf. § 6-1 og EMK artikkel 6 nr. 1.

Dersom en avgjørelse fra tingretten blir påkjært til lagmannsretten, følger det av tvistemålsloven § 403 tredje ledd at kjæremålet som hovedregel skal avgjøres på grunnlag av skriftlig behandling, men at lagmannsretten kan beslutte at det skal holdes muntlig forhandling dersom «særlige grunner» taler for det. Kjæremålet i saken ble avgjort ved skriftlig behandling, men leietakeren mente at lagmannsretten skulle ha avholdt rettsmøte når den behandlet kjæremålet, jf. EMK artikkel 6 nr. 1. Høyesterett kom til at spørsmålet om leieforholdet kunne bringes til opphør, var et borgerlig rettskrav. Retten viste deretter til at borgerne ved avgjørelse av borgerlige rettigheter og plikter som hovedregel har krav på muntlig behandling i minst én instans, jf. EMK artikkel 6 nr. 1. Samtidig er det imidlertid i en rekke EMD-avgjørelser¹¹³ blitt fremholdt at denne retten kan frafalles eksplisitt eller underforstått, og det kan gjøres unntak dersom det foreligger særlige omstendigheter («exceptional circumstances»).

Senere EMD-praksis har også presisert at hovedregelen om muntlig forhandling må ses i sammenheng med det overordnede kravet om rettferdig rettergang, og at det blant annet må tas hensyn til effektivitet og prosessøkonomi. Dette kommer særlig klart frem i saken *Jussila mot Finland*.¹¹⁴ Hvorvidt et krav om muntlig forhandling skal tas til følge, må etter Høyesteretts oppfatning bero på sakens karakter, arten og betydningen av de spørsmål retten skal ta stilling til samt de bevis som er til-

¹¹² HR-2008-310-A.

¹¹³ Se for eksempel *Salomonsson mot Sverige*, application no. 38978/97.

¹¹⁴ EMD-2001-73053.

budt. Det sentrale er om det overordnede krav om at rettergangen etter en totalvurdering må fremstå som forsvarlig og rettferdig, vil kunne oppfylles uten muntlig forhandling.

Høyesterett kom etter en konkret vurdering til at det i dette tilfellet kunne ha vært frembrakt relevant informasjon under en muntlig forhandling som lagmannsretten ikke fikk gjennom den skriftlige behandlingen. Leietakerens sykdom kunne være relevant i vurderingen av om misligholdet som lå til grunn for hevingen, var vesentlig. Ved å høre leietakerens forklaring kunne lagmannsretten ha fått informasjon om hennes sykdom og dens betydning for betalingsmisligholdet, som den ikke fikk gjennom skriftlig behandling. Høyesterett konkluderte med at det skulle ha vært avholdt muntlig forhandling for lagmannsretten for at saksbehandlingen etter en totalvurdering skulle fremstå som forsvarlig og rettferdig. På dette grunnlag ble lagmannsrettens kjennelse opphevet, og saken hjemvist til fortsatt behandling ved lagmannsretten.

Høyesterettskjennelse om muntlig forhandling og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesterett avsa 15. februar 2008 kjennelse i sak som gjaldt spørsmål om lagmannsretten skulle ha avholdt muntlig forhandling ved behandlingen av et kjæremål over utlegg i en bankkonto som det var anført tilhørte tredjemann, jf. EMK artikkel 6 nr. 1.¹¹⁵

Høyesterett slo innledningsvis fast at artikkel 6 nr. 1 kom til anvendelse i saken. I utgangspunktet har de kjærende parter da krav på muntlig forhandling. Spørsmålet var om lagmannsretten hadde adgang til å gjøre unntak fra regelen om muntlig forhandling. Høyesterett viste til sin avgjørelse HR-2008-310-A (avsagt samme dag, se ovenfor), hvor det fremgikk at spørsmålet er om det overordnede krav om at rettergangen etter en totalvurdering må fremstå som forsvarlig og rettferdig, vil kunne oppfylles uten muntlig forhandling.

Ved den konkrete vurderingen viste Høyesterett til at de tre impliserte i saken hadde møtt og forklart seg for byfogdembetet ved behandlingen av arresten. Da de materielle spørsmål var de samme i arrest- og utleggssaken – det var tale om etapper i samme inndrivingsprosess – måtte det foretas en samlet vurdering av om de kjærende parter hadde

115 HR-2008-311-A.

fått en rettfærdig behandling av sin sak. De kjærende parter hadde ikke konkretisert hva de mente kunne belyses bedre ved en muntlig behandling i utleggssaken. Saksforholdet og tvistetemaene var enkle og oversiktlige. På denne bakgrunn kom Høyesterett til at de kjærende parter hadde fått en rettfærdig behandling av sin sak, prosessen sett under ett.

Kjæremålet ble forkastet.

Høyesterettskjennelse om vedtakelse av forenklet forelegg og EMK artikkel 6 nr. 1.

Høyesterett avsa 9. april 2008 kjennelse i en sak som gjaldt hvilke krav som må stilles for at vedtakelsen av et forenklet forelegg skal være bindende viljeserklæring, jf. straffeprosessloven § 259 annet ledd nr. 3 og EMK artikkel 6 nr. 1.¹¹⁶

En tysk statsborger som var bosatt i Tyskland, underskrev et forenklet forelegg for å ha kjørt bil i 109 km/t i en 80-sone. Forelegget fastsatte en bot på 6.500 kroner, subsidiært 15 dager fengsel. Et vedtatt forenklet forelegg har rettsvirkninger som en rettskraftig dom. Få dager senere angrep mannen forelegget og anførte blant annet at han ikke forstod at han ved sin underskrift hadde innrømmet fartsovertredelsen, vedtatt en bøtStraff med en subsidiær fengselsstraff, og derved gitt avkall på retten til domstolsprøving.

Høyesterett fremhevet at den som er siktet for et strafferettslig forhold, som utgangspunkt har rett til domstolsprøving, jf. EMK artikkel 6 nr. 1. Denne retten er imidlertid ikke absolutt, jf. uttrykksmåten «entitled to» i EMK artikkel 6. Det er mulig å gi avkall på den. Høyesterett viste til at EMD har stilt opp visse vilkår for at avkall kan godtas. I denne forbindelse vektlegges i første rekke reaksjonens alvor, men også andre reelle hensyn, jf. EMDs dom i saken *Deweert mot Belgia*.¹¹⁷

Ordnings med forenklet forelegg – og de virkninger vedtakelsen har etter norsk rett – var etter Høyesteretts vurdering i utgangspunktet forenlig med retten til domstolsbehandling etter EMK artikkel 6 nr. 1. Men for at vedtakelsen skal være bindende som viljeserklæring, må det jf. EMK artikkel 6 fremgå at siktede er innforstått med at han derved gir avkall på retten til domstolsbehandling. Etter det som var opplyst,

116 HR-2008-639-A.

117 EMD-1975-6903.

om blant annet blanketten for forenklet forelegg, kunne det ikke legges til grunn at bilføreren hadde forstått at han ga avkall på denne retten. Høyesterett kom til at forelegget ikke var bindende som viljeserklæring.

Lagmannsrettens kjennelse ble etter dette opphevet.

Høyesterettskjennelse om søksmålsadgang og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesterett avsa 10. april 2008 kjennelse i sak hvor spørsmålet var om et søksmål om gyldigheten av vedtak om tvangsmulkt etter fiskeoppdrettslovgivningen var avskåret fordi klageadgangen ikke var benyttet, jf. tvistemålsloven § 437 annet ledd.¹¹⁸ Saken reiste særlig spørsmål om søksmålsadgangen fulgte av EMK eller av Grunnloven § 96.

Tre oppdrettsanlegg ble i 2003–2004 ilagt tvangsmulkt etter den nå opphevede førkvoteforskriften. Det stod i vedtakene at klageadgangen måtte være uttømt før det kunne reises søksmål om gyldigheten av vedtakene. Vedtakene ble ikke påklaget. I november 2006 tok selskapene likevel ut stevning mot staten, som påsto søksmålene avvist. Tingretten avviste søksmålene, og kjennelsen ble stadfestet i lagmannsretten.

Høyesterett kom til at retten til domstolsbehandling etter EMK artikkel 6 ikke er absolutt. Nasjonalstatene kan regulere domstolsadgangen på ulike måter og ut fra ulike behov. Statene har en viss skjønnsmargin som EMD ikke vil overprøve. Bare der «the very essence» av retten berøres, eller der restriksjonen ikke forfølger et legitimt formål eller ikke står i rimelig forhold til det som ønskes oppnådd, oppstår spørsmål om konvensjonsbrudd.

Etter Høyesteretts syn var grensen langt fra overtrådt i denne saken. Partene var informert om vilkåret og om klageadgangen. Retten til domstolsbehandling ble ikke avskåret, bare utsatt. I betraktning av de små kravene som stilles til en forvaltningsklage, var klagefristen på tre uker ikke kort.

Klageadgangen forfølger åpenbart et legitimt formål, nemlig å gi forvaltningen adgang til selv å rette feil og å sikre kvalitet og likebehandling. Høyesterett lag også vekt på at klageadgangen ikke engang var forsøkt utnyttet.

118 HR-2008-646-A.

Høyesterett fant heller ikke at tvangsmulkten var straff etter Grunnloven § 96. Mulkten var fastsatt direkte i forskriften, og hadde som formål å anspore virksomhetene til å overholde kvotene.

Høyesterett forkastet kjæremålet.

Høyesterettsdom om saksbehandlingstid og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesterett avsa 18. juni 2008 dom i en sak som gjaldt straffutmåling og rettighetstap for overtredelse av regnskaps- og merverdiavgiftslovgivningen.¹¹⁹

En mann var i lagmannsretten blitt idømt fengselsstraff i ett år og tre måneder, hvorav fem måneder var gjort betinget. Det hadde gått ca. fem år siden den straffbare handlingen ble begått da saken kom opp for Høyesterett, og forsvareren hevdet at det forelå brudd på kravet i EMK artikkel 6 om avgjørelse innen rimelig tid. Dette måtte etter forsvarerens mening tilsi en reduksjon i straffen.

Selv om tiltalebeslutning ikke ble tatt ut før i 2005, fant Høyesterett det riktig å legge til grunn at mannen i 2003 var kommet i en slik situasjon at han var å betrakte som siktet etter EMK artikkel 6 nr. 1. Han hadde da blitt innkalt til flere avhør, og han ble allerede på dette tidspunkt bistått av forsvarer. I tillegg måtte det være av betydning for spørsmålet om konvensjonsbrudd at Økokrim hadde ventet i elleve måneder med å sende mannens anke til Høyesterett. Dette var gjort fordi Økokrim ønsket å avvente utfallet av en inndragningssak som hadde sammenheng med straffutmålingssaken.

Tidsforløpet i saken var problematisk i forhold til EMK artikkel 6 nr. 1. Den lange behandlingstiden måtte imidlertid vurderes på bakgrunn av at saken inngikk som del av et meget omfattende sakskompleks. I omfattende saker om økonomisk kriminalitet er det ofte ikke til å unngå at behandlingstiden blir lang, men det var nå også gått ytterligere ett år og fem måneder siden lagmannsrettens dom.

Høyesterett kom til at det samlet sett forelå brudd på EMK artikkel 6 nr. 1 om kravet til avgjørelse inne rimelig tid. Ret-

¹¹⁹ HR-2008-1088-A.

ten uttalte også at den lovstridige tilbakeholdelsen av mannens anke i seg selv representerte brudd på bestemmelsen.

Spørsmålet var så hvilke rettsvirkninger de konstaterte brudd burde få, jf. EMK artikkel 13. Etter en konkret vurdering konkluderte Høyesterett med at krenkelsen måtte medføre at rettighetstapet bortfalt. Retten fant også at den delen av straffen som var gjort betinget, måtte settes til syv måneder.

Høyesterettskjennelse om utsettelse av hovedforhandling og EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav b

Høyesteretts ankeutvalg avsa 29. august 2008 kjennelse i sak om utsettelse av hovedforhandling.¹²⁰

I en komplisert sak om økonomisk kriminalitet var de tiltalte blitt nektet utsettelse av hovedforhandling. Når utsettelsesbegjæringen ikke ble tatt til følge av lagmannsretten, var det begrunnet i en avveining mellom tiltaltes rettigheter etter EMK artikkel 6 nr. 1 om rettergang innen rimelig tid, og artikkel 6 nr. 3 bokstav b om tilstrekkelig tid og mulighet til å forberede sitt forsvar.

Høyesteretts ankeutvalg kom til at lagmannsrettskjennelsen ikke bygget på en riktig forståelse av EMKs regler. Hvis retten kommer til at det er behov for utsettelse av hovedforhandlingen, for at tiltalte skal kunne forberede sitt forsvar tilfredsstillende, kan ikke denne retten settes til side fordi tiltalte også har krav på rettergang innen rimelig tid.

Høyesterett opphevet lagmannsrettens kjennelse.

Høyesterettsdom om EMK artikkel 6 nr. 2: spørsmål om hvilket krav til bevisets styrke som gjelder for illeggelse av tilleggsatt

Høyesterett avsa 29. oktober 2008 dom i sak som gjaldt spørsmålet om hvilket krav til bevisets styrke som gjelder for illeggelse av tilleggsatt, jf. ligningsloven § 10-2 sammenholdt med § 10-4.¹²¹ Den ankende part var ilagt tilleggsatt med 60 %. Han brakte vedtakets gyldighet inn for domstolene. Tilleggsatt ble satt ned til 30 % av lagmannsretten.

120 HR-2008-1467-U.

121 HR-2008-01861-S.

Ifølge den ankende part la lagmannsretten feilaktig til grunn at det ikke kreves mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt for å fastslå at de objektive vilkårene for tilleggsskatt i ligningsloven er oppfylt. Den ankende part gjorde gjeldende at ligningsloven stiller krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt, subsidiært at uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 eller SP artikkel 14 nr. 2 inneholder et slikt strengere beviskrav.

Etter å ha behandlet saken i storkammer, opphevet Høyesterett lagmannsrettens avgjørelse. Et flertall på syv dommere mente at beviskravet for å ilegge ordinær tilleggsskatt, ifølge lovteksten og forarbeidene til ligningsloven, må være klar sannsynlighetsovervekt. Et flertall på seks dommere kom videre til at EMK artikkel 6 nr. 2 inneholder krav til bevisets styrke i saker som er straff etter EMK artikkel 6. Det ble vist til Rt. 2007 s. 1217 hvor flertallet la til grunn at det for sanksjoner som har karakter som straff etter EMK artikkel 6, gjelder et krav om klar sannsynlighetsovervekt jf. EMK artikkel 6 nr. 2.

Høyesterettsdom om EMK artikkel 6 nr. 2: spørsmål om krenkelse av uskyldspresumsjonen

Høyesterett avsa 8. oktober dom i en sak som gjaldt spørsmål om domspremissene i avgjørelsen av et oppreisningskrav etter frifinnende straffedom krenket uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2.¹²²

Den ankende part (A) var i lagmannsretten frifunnet for straff i en sedelighetssak. Spørsmålet for Høyesterett var om domspremissene i avgjørelsen av oppreisningskravet etter den frifinnende straffedommen krenket uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2.

I bevisvurderingen avsluttet lagmannsretten med å si:

«Ved bevisvurderingen legger lagmannsretten de tre fornærmedes forklaringer for lagmannsretten til grunn. Selv om hver av de fornærmede har individuelle opplevelser av overgrep, støtter forklaringene gjensidig opp om hverandre. Forklaringene støttes videre av at D og C lenge før saken ble avdekket i desember 2001 hadde betrodd seg til flere venner og venninner om hva A utsatte dem for. Lagmannsretten finner etter bevisførselen ikke konkrete

122 HR-2008-1736-A.

holdepunkter for at forklaringene er fabrikkert eller at de fornærmede skulle ha noe motiv for å forklare seg usant mer enn 6 år etter at A var flyttet ut av deres felles hjem.»

De fornærmedes forklaringer var et sentralt og omstridt bevis i straffesaken. Ut ifra sammenhengen kom Høyesterett derfor til at frifinnelsen måtte ha bygget på at lagretten kom til at det forelå rimelig tvil om disse forklaringene var riktige. Lagretten kunne da ikke uttrykke seg på en måte som kunne gi inntrykk av at den for sin del ikke har vært i tvil om riktigheten av forklaringene. Særlig den siste setningen, der lagmannsretten avfeide motforestillingene og sa at den ikke finner konkrete holdepunkter for at forklaringene er fabrikkerte, kunne etter Høyesteretts syn etterlate et inntrykk av at retten mente det ikke forelå rimelig tvil om det strafferettslige skyldspørsmålet.

Høyesterett kom etter dette til at uskyldspresumsjonen var krenket og anken ble forkastet.

Høyesterettskjennelse om individualiseringskrav i tiltalebeslutning og EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav a

Høyesterett avsa 29. januar 2008 kjennelse i sak som gjaldt domfellelse for blant annet overtredelse av straffeloven § 132 a første ledd bokstav a – påvirking av aktør i rettsvesenet.¹²³ Det dreide seg i hovedsak om trusler som tok sikte på å påvirke fornærmede til å avstå fra å anmelde handlinger som var straffbare etter straffeloven § 219. Spørsmålet for Høyesterett var om tiltalebeslutningen inneholdt tilstrekkelig presis beskrivelse av det straffbare forhold.

Etter straffeprosessloven § 252 skal tiltalebeslutningen blant annet inneholde «en kort, men så vidt mulig nøyaktig beskrivelse av de forhold tiltalen gjelder, med opplysninger om tid og sted». Høyesterett viste til at straffeprosessloven § 252 må tolkes i lys av EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav a, som bestemmer at den som blir siktet for en straffbar handling, snarest og i et språk han forstår, har krav på å bli underrettet «i enkeltheter, om innholdet i og grunnen til siktelsen mot ham». Både i norsk rettspraksis og i praksis fra EMD har det vært lagt til grunn at hvor strenge individualiseringskrav som stilles, avhenger av omstendighetene. Det avgjørende må være om siktede har fått et tilstrekkelig grunnlag til å forbe-

123 HR-2008-165-A.

rede sitt forsvar jf. EMDs dom i saken *Mattoccia mot Italia*.¹²⁴ Den handlingsbeskrivelse som gis i tiltalebeslutningen, må blant annet suppleres med påtalemyndighetens bevisoppgave og innholdet av de forklaringer som påtalemyndigheten påberoper, jf. Rt. 2001 s. 38.

I den aktuelle saken inneholdt tiltalen for § 132 a en beskrivelse av hva de trusler som ble fremsatt gikk ut på, og i hvilke sammenhenger de vanligvis ble fremsatt samt en tidsmessig ramme for handlingene. Tiltalen for overtredelse av § 219 inneholdt en tilsvarende beskrivelse av handlingenes karakter og en tidsmessig ramme for handlingene, samt en nærmere spesifisering av fire enkelthandlinger. Etter Høyesteretts vurdering hadde det vært ønskelig om tiltalebeslutningen hadde inneholdt en noe mer nøyaktig tidsangivelse av enkelte av truslene som var fremsatt, men fordi truslene knyttet seg til overtredelsen av § 219, som har karakter av en sammensatt forbrytelse, og truslene hadde bestått av en mer eller mindre sammenhengende trusseltilstand, fant Høyesterett gjerningsbeskrivelsen for tiltalen for overtredelse av § 132 a tilstrekkelig spesifikk.

Anken ble forkastet.

5.4 Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol

*A. og E. Riis mot Norge (nr. 2): krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1*¹²⁵

Saken er én av flere brakt inn for domstolen av klagerne med bakgrunn i det samme sakskomplekset. Ved stevning anla førsteklageren i 1990 søksmål mot staten og krevde erstatning for angivelig tap påført henne ved statens blokkering av konkursforfølgning mot Rekstenrederiene ved disses insolvensvarsel i 1975. I årene 1992 til 2002 var saken stanset flere ganger. I november 2005 ble hovedforhandling berammet til januar 2006. Førsteklagerens begjæring om innsyn i og utlevering av diverse dokumenter, ble forkastet av tingretten. Verken førsteklageren eller hennes advokat møtte ved hovedforhandlingens oppstart i januar 2006, og tingretten kom i kjennelse til at saken måtte avvises. Lagmannsretten stadfestet tingrettens kjennelse i september 2006.

¹²⁴ EMD-1994-23969.

¹²⁵ Application no. 16468/05.

Saken ble klaget inn for EMD, og det ble anført krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1 under henvisning til at saksbehandlingstiden for de nasjonale domstolene ikke oppfylte kravet til «rimelig tid». Det ble også anført krenkelse av artikkel 13. Den 17. januar 2008 tok domstolen stilling til saken.

Under den materielle behandlingen av artikkel 6 nr. 1 viste domstolen til tidligere praksis og gjentok at rimeligheten av saksbehandlingstiden måtte vurderes i lys av sakens forhold, og med vekt på blant annet sakens kompleksitet, klagerens og de relevante myndighetenes opptreden, og hva som sto på spill for klageren i tvisten.

Den uttalte videre at den ofte hadde funnet krenkelse av artikkel 6 nr. 1 i saker som hadde reist tilsvarende spørsmål som i den foreliggende sak. Ut fra sakens opplysninger fant domstolen at staten ikke hadde vist til noen faktiske opplysninger eller argumenter som tilsa 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 at den totale behandlingstiden på 16 år og tre måneder var spesielt lang. Domstolen påpekte at den var oppmerksom på at den foreliggende sak var utsatt i påvente av utfallet av et annet søksmål anlagt av førsteklageren. Selv om domstolen erkjente at klageren hadde bidratt til lengden på saksgangen, kunne ikke dette frita myndighetene fra deres ansvar etter artikkel 6 nr. 1 om å påse at saken ble behandlet innen rimelig tid. Etter dette konkluderte domstolen med krenkelse av artikkel 6 nr. 1.

*Procedo Capital Corporation mot Norge: delvis avvist av EMD*¹²⁶

Klagen hadde sin bakgrunn i en sivil tvist mellom klagerselskapet og et norsk aksjemeglerfirma. Før saken skulle opp for lagmannsretten, fikk partene beskjed om at retten skulle settes med to fagkyndige meddommere, og de fikk anledning til å komme med forslag til kandidater. Aksjemeglerfirmaet benyttet seg av dette, men ikke klagerselskapet. A ble utnevnt som én av to fagkyndige meddommere, i tråd med aksjemeglerfirmaets forslag, og uten at klagerselskapet protesterte innen den fastsatte fristen. Under ankeforhandlingen opplyste A om at han i egenskap av partner i et rådgivningsselskap hadde vært involvert i oppdrag for aksjemeglerfirmaets morselskap.

126 Application no. 3338/05.

Lagmannsretten avsa kjennelse om at A var inhabil. Det ble imidlertid besluttet at ankeforhandlingene skulle fortsette med de fire resterende dommerne, idet As inhabilitet etter rettens mening åpenbart ikke innebar inhabilitet for dem. Lagmannsretten avsa dom som ble anket av klagerselskapet. Avgjørelsen ble krevd opphevet, men anken ble nektet fremmet av Høyesteretts kjæremålsutvalg.

Saken ble klaget inn for EMD og det ble anført krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1 på to grunnlag. For det første hevdet klageren at det forelå krenkelse av retten til rettfærdig rettergang ved upartisk domstol, under henvisning til As deltakelse i behandlingen. Videre viste klagerselskapet til lagmannsrettens beslutning om å fortsette behandlingen av saken med de resterende fire dommerne. For det andre hevdet klageren at det ikke var gitt behørig mulighet til å kryssforhøre to av aksjemeglerfirmaets vitner. Den 29. april 2008 tok domstolen stilling til saken.

Domstolen behandlet først den delen av klagen som gjaldt mangel på upartisk domstol.

Domstolen konkluderte med at klagen ikke var åpenbart grunnløs i henhold til artikkel 35 nr. 3, og at heller ingen andre grunnlag for avvisning forelå.

Domstolen behandlet deretter den delen av klagen som gjaldt manglende likestilling av sakens parter. Den bemerket at aksjemeglerfirmaets vitner var underlagt taushetsplikt og fremhevet at lagmannsretten følgelig ikke kunne motta forklaring fra vitnene uten aksjemeglerfirmaets samtykke i henhold tvistemålsloven § 205. Etter at taushetsplikten delvis var opphevet ved samtykke, hadde klagerselskapet fått mulighet til å stille vitnene spørsmål og kommentere deres bemerkninger i den grad selskapet hadde ønsket å gjøre dette. På denne bakgrunn var det ingenting som tilsa at klagerselskapet ikke var gitt rimelig mulighet til å presentere sin sak under betingelser som ikke stilte selskapet dårligere enn aksjemeglerfirmaet. Domstolen fant at det ikke forelå omstendigheter i saken som avdekket at lagmannsretten ikke hadde ivare tatt likebehandlingsprinsippet iboende i kravet til rettfærdig rettergang i artikkel 6. Domstolen konkluderte etter dette med at denne delen av klagen var åpenbart grunnløs og således måtte avvises i henhold til artikkel 35 nr. 3–4.

Orr mot Norge: krenkelse av artikkel 6 nr. 2¹²⁷

Klageren var britisk statsborger og tidligere pilot i British Airways. Han var tiltalt for å ha voldtatt en kollega på et hotellrom i 2001. I lagmannsretten ble klageren frifunnet for overtrjedelse av straffeloven § 192, men i samme dom dømt til å betale erstatning og oppreisning. Klageren anket avgjørelsen av kravet om erstatning og oppreisning til Høyesterett, under henvisning til at lagmannsrettens domsgrunner krenket uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. Anken ble der forkastet.

Saken ble klaget inn for EMD, og det ble anført krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 2. Den 15. mai 2008 tok domstolen stilling til saken.

Under henvisning til sine tidligere avgjørelser i blant annet *Ringvold mot Norge*¹²⁸ og *Y mot Norge*¹²⁹ vurderte domstolen innledningsvis hvorvidt behandlingen av erstatningskravet innebar en «straffesiktelse» mot klageren, og dersom dette ikke var tilfellet, hvorvidt erstatningssaken likevel var forbundet til straffesaken på en slik måte at den falt inn under virkeområdet til artikkel 6 nr. 2. Domstolen fant etter en vurdering av den internrettslige klassifiseringen, karakteren av prosessen og sanksjonens alvor at behandlingen av erstatningskravet ikke kunne anses som en «straffesiktelse».

Vurderingstemaet var dernest hvorvidt erstatningssaken likevel var forbundet til straffesaken på en slik måte at den falt inn under virkeområdet til artikkel 6 nr. 2. Det forhold at erstatningsspørsmålet og straffespørsmålet var behandlet i samme dom, førte ikke i seg selv til at erstatningssaken falt inn under bestemmelsens virkeområde. Domstolen bemerket imidlertid at lagmannsrettens flertall, i sin begrunnelse for å idømme klageren et erstatningsansvar, hadde basert denne på et hendelsesforløp hvor den blant annet viste til karakteren av den seksuelle kontakten, klagerens bevissthet med hensyn til fornærmedes manglende samtykke, graden av vold brukt for å utføre handlingen og klagerens forsett i denne sammenheng.

127 Application no. 31283/04.

128 Application no. 34964/97.

129 Application no. 56568/00.

Selv om termen «vold» muligens ikke utelukkende hadde et strafferettslig innhold, hadde lagmannsrettens bruk av denne – i den konkrete sammenheng – medført at begrunnelsen fikk strafferettslige trekk ved seg. Lagmannsretten hadde dermed gått ut over de sivilrettslige tema. Høyesterett hadde ikke rettet opp feilene i ankebehandlingen, og domstolen konkluderte etter dette med at artikkel 6 nr. 2 kom til anvendelse på behandlingen av erstatningskravet mot klageren, og at bestemmelsen var krenket i den foreliggende sak.

5.5 Uttalelse fra Sivilombudsmannen

Påstand om forhåndsdomming i avslag på søknad om permisjon fra fengsel¹³⁰

Den 30. september 2008 kom Sivilombudsmannen med en uttalelse vedrørende en sak som gjaldt påstått forhåndsdomming i avslag på søknad om permisjon fra fengsel.

Under soning i en åpen avdeling ble A siktet for nye straffbare forhold og tilbakeført til soning på høyt sikkerhetsnivå. Klagesaken gjaldt primært Kriminalomsorgen region nord avslag på As senere søknad om velferdspermisjon. Begrunnelsen inneholdt uttalelser om de nye straffbare forholdene. A hevdet at uttalelsene var en forhåndsdomming i strid med blant annet uskyldspresumsjonen i Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6 nr. 2.

Ombudsmannen kritiserte Kriminalomsorgens formuleringer knyttet til siktelsen. Det samme gjaldt lignende formuleringer i fengselets avslag på søknad om ordinær permisjon. Begrunnelsene var neppe konvensjonsstridige slik forholdene lå an, men de var uansett i strid med god forvaltnings-skikk. Det var imidlertid ikke rettslig grunnlag for å kritisere at A ikke fikk innvilget permisjoner.

6. FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING

Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning eller illeggelse av ny straffesanksjon for samme forhold (ofte kalt forbudet mot dobbeltstraff) er et supplement til de rettergangsgarantiene i straffesaker som følger av retten til rettferdig rettergang. For-

¹³⁰ Sak 2007/1869 30. september 2008. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no/menneskerettigheter/category1564.html.

budet er nedfelt i EMK protokoll 7 artikkel 4 og i SP artikkel 17 nr. 4.

Norsk lovgivning

EMK og SP gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og skal i henhold til § 3 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. Begrepet «straff», slik det er å forstå i konvensjonene, kan omfatte straffelignende sanksjoner som ikke er å anse som straff etter den norske straffeprosessloven.

Grunnloven inneholder ikke noe forbud mot gjentatt straffeforfølgning.

6.1 Endringer i ligningsloven – skatte- og avgiftsmyndighetene gis rett til å gi bokføringspålegg og ilegge betinget tvangsmulkt

1. januar 2008 trådte endringer i ligningsloven¹³¹ § 10-6 i kraft. Etter nytt andre ledd kan skatte- og avgiftsmyndighetene nå gi bokføringspålegg og ilegge betinget tvangsmulkt ved overtredelse av bokføringsreglene. Ordningen innebærer at bokføringspliktige som ikke følger reglene i bokføringsregelverket, kan gis et pålegg om å innrette seg etter regelverket innen en bestemt frist.

Dersom vedkommende retter seg etter pålegget, ilegges ingen økonomisk reaksjon. I motsatt fall ilegges en løpende tvangsmulkt. Mulkten vil løpe frem til bokføringen er rettet i samsvar med pålegget. Tvangsmulkt skal likevel ikke ilegges for lenger enn ett år eller med mer enn 1 million kroner.

Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 1 (2007–2008) *Skatte- og avgiftsopplegget 2008 – lovendringer*,¹³² og det fremgår her at departementet ikke anser lovendringen å være i strid med EMK artikkel 6 om kravet til rettfærdig rettergang ved straffesiktelsler og EMK syvende tilleggsprotokoll artikkel 4 om forbudet mot gjentatt straffeforfølgning.

¹³¹ Lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning.

¹³² Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2012184/PDFS/OTP200720080001000DDDPDFS.pdf.

Departementet viser blant annet til at den betingete tvangsmulkten 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.

7. RETTEN TIL ET EFFEKTIVT RETTSMIDDEL

Alle som har en velbegrunnet påstand om brudd på rettighetene i EMK eller SP, har rett til 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 og SP gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og § 3 slår fast at disse konvensjonene skal gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Norsk forvaltnings- og prosesslovgivning regulerer kriteriene for tilgangen til effektivt rettsmiddel.

Grunnloven har ikke noe særskilt vern om rett til tilgang på effektive rettsmidler.

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

EMK artikkel 7 og SP artikkel 15 krever at ingen skal 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 og SP gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og i henhold til § 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 straffesanksjoner. Et krav om lovhjemmel for ileggelse av straff følger også av det uskrevne lovkravet som konstitusjonell sedvanerett. Alminnelig lov regulerer også dette feltet.

8.1 Krigsforbrytersaken

Den 2. desember 2008 avsa Oslo tingrett dom i den første krigsforbrytersaken siden 2. verdenskrig. Saken gjaldt en norsk statsborger med muslimsk-bosnisk bakgrunn som for Oslo tingrett stod «tiltalt for forbrytelse mot menneskeheten, for krigsforbrytelse mot person ved pågrepelser og/eller medvirkning til innesperring av 17 sivile, for grov vold under ett avhør og for én voldtekt.»¹³³ Handlingene han sto tiltalt for fant sted under krigen i Bosnia-Herzegovina i 1992.

Norge fikk krigsforbryterbestemmelser ved straffeloven 2005,¹³⁴ og de trådte i kraft 7. mars 2008. Tingretten kom til at Grunnloven § 97 (ingen lov må gis tilbakevirkende kraft) ikke hindrer bruk av de nye bestemmelsene om krigsforbrytelser, så lenge det dreier seg om samme handling, straffebestemmelser og regler om foreldelse som ved bruk av straffeloven 1902. På samme vis må straffebestemmelsene ivareta de samme interesser.

Retten fant videre at § 103 (krigsforbrytelse mot person) i straffeloven 2005 ivaretar den samme interesse som § 223 i straffeloven 1902 (forbrytelser mot den personlige frihet). Dermed kunne bestemmelsen brukes i denne saken.

¹³³ Tingrettens avgjørelse er tilgjengelig på www.domstol.no/DATemplates/Article___20585.aspx?epslanguage=NO.

¹³⁴ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).

Tingretten mener imidlertid at en straffebestemmelse som rammer handlinger mot menneskeheten, ivaretar en annen interesse enn straffebestemmelser om forbrytelser «mot den personlige frihet». I 1992 hadde ikke Norge straffebestemmelser som vernet en slik interesse, og det ville derfor etter tingrettens vurdering ha vært grunnlovsstridig å gi denne bestemmelsen tilbakevirkende kraft. Tiltalte ble dermed frikjent for forbrytelser mot menneskeheten.

Tiltalte ble funnet skyldig i krigsforbrytelser mot 11 personer, i form av ulovlig innesperring. Han ble frikjent for forbrytelser mot menneskeheten, fordi det etter tingrettens vurdering ville være grunnlovsstridig å bruke denne straffebestemmelsen. Han ble også frikjent for grov vold og voldtekt. Etter en samlet vurdering satte tingretten straffen til fem år. Åtte personer fikk i dommen oppreisningserstatning.

Tingrettens dom er anket.

9. VERNET OM PRIVATLIV OG FAMILIELIV

Privatlivssfæren og familien er beskyttet av flere konvensjonsbestemmelser. 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 regulerer 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 hjemler 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: «Hus-Inkvisitioner maa ikke finde Sted, uden i kriminelle Tilfælde.» 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. Venstre foreslo i 2008 grunnlovsfesting av retten til respekt for privatliv (dokument nr. 12:18 (2007–2008)) (se mer om dette nedenfor).

9.1 Forslag om grunnlovsfesting av retten til respekt for privatliv

Storingsrepresentanter Vera Lysklætt og Odd Einar Dørum fra Venstre fremmet 30. september 2008 forslag om å grunnlovsfeste retten til respekt for privatliv.¹³⁵ Til tross for at personvern er regulert i en rekke lover, mener forslagsstillerne at personvernet i dag ikke har den rettslige tyngden som slike grunnleggende rettigheter fortjener og som bare en grunnlovsfesting vil kunne gi. Forslaget kan først tas opp til avstemning av neste Storting.

Norsk senter for menneskerettigheter bidro med vedlegg til utredningen om grunnlovsfesting av retten til respekt for privatliv, med anbefalinger om endringer i Grunnloven.

9.2 Endringer i straffeprosessloven – utvidelse av DNA-registret

Den 18. januar 2008 ble det vedtatt enkelte endringer i straffeprosessloven¹³⁶ som fører til at flere DNA-profiler til bruk i etterforskning og i strafferettspleien skal kunne registreres. Utvidelsen er hjemlet i straffeprosessloven § 160a, og går ut på at enhver som ilegges en straff som nevnt i straffeloven¹³⁷ § 15 for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan registreres i DNA-registret. Som i dag vil registreringen vil først finne sted når dommen er rettskraftig eller saken endelig avgjort.

¹³⁵ Dokument nr. 12:18 (2007–2008), *Grunnlovsforslag fra Vera Lysklætt og Odd Einar Dørum om ny § 100 b og ny § 100 c i Grunnloven (om privatlivets fred og personopplysninger)*.

¹³⁶ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.

¹³⁷ Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10.

Bakgrunnen for lovendringen er Ot.prp. nr. 19 (2006–2007) *Om lov om endringer i straffeprosessloven (utvidelse av DNA-registeret)*.¹³⁸ Forslagets forhold til menneskerettighetene blir vurdert under punkt 3.1.4 hvor departementet viser til at legeundersøkelser med sikte på DNA-profiler og registrering av slikt materiale i utgangspunktet vil utgjøre et inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8 nr. 1.

Departementet fremhever imidlertid at det kan gjøres unntak fra hovedregelen dersom inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. artikkel 8 nr. 2, og at det i denne sammenheng må foretas en konkret interesseavveining mellom samfunnets behov for å kunne innhente DNA-prøver for deretter å registrere DNA-profilen, og de virkninger dette har for den som blir berørt av inngrepet.

Departementet konkluderer med at det beskjedne inngrepet som gjøres i privatlivsbeskyttelsen, er rimelig, sett i relasjon til de målene offentlige myndigheter vil oppnå ved inngrepet, og forslaget ble dermed ansett for å være i samsvar med EMKs krav.

Endringene trådte i kraft 1. september 2008.

9.3 Høring – forslag om endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

Kunnskapsdepartementet sendte 20. juni 2008 forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringsloven) og forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova) på høring. Forslagene innebærer endringer på følgende områder: plikt til kartlegging av minoritetspråklige elevers ferdigheter i norsk, etablering av sentralt register og endringer i bestemmelsene om behandling av individdata etter opplæringsloven og privatskoleloven, og rett til refusjon for kostnader knyttet til opplæring i helseinstitusjoner.¹³⁹

Den 1. august 2008 fikk minoritetspråklige elever i både grunnskole- og videregående opplæring rett til særskilt språk-

¹³⁸ Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20062007/019/PDFS/OTP200620070019000DDDDPDFS.pdf.

¹³⁹ Høringsnotat og forslag til lovtekst er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/horing--forslag-til-endringer-i-opplarin.html?2id=518641.

opplæring.¹⁴⁰ Retten til særskilt språkopplæring omfatter særskilt norskopplæring og om nødvendig morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. (Se del III punkt 4.2.) Ifølge departementet er det en forutsetning, for at elevene i praksis skal få oppfylt retten til særskilt språkopplæring at både kommuner og fylkeskommuner gjennomfører reelle kartlegginger av norskferdighetene til elevene. Kartleggingen er ment vise om eleven trenger særskilt norskopplæring, og har behov for morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Det foreslås at kartleggingsplikten lovfestes. Videre foreslås det etablering av et sentralt register med opplysninger fra grunnopplæringen. Formålet med registeret er i henhold til de foreslåtte formålsbestemmelsene «å legge til rette for analysar, statistikk og forskning om læringsutbytte, læringsmiljø og lærarkompetanse til bruk for kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll innen grunnopplæringa».

Datatilsynet fraråder i sin høringsuttalelse 21. oktober 2008 opprettelsen av registeret. Ifølge Datatilsynet vil registeret innebære at detaljerte – til dels også sensitive – opplysninger om hele den oppvoksende befolkningen lagres på individnivå i uoverskuelig fremtid.¹⁴¹ Dette inkluderer opplysninger om sosiale og helsemessige forhold, religiøs oppfatning, seksuell legning og etnisk tilhørighet. Forslaget om å kunne koble opplysningene med ulike ikke-spesifiserte registre gjør konsekvensene av registeret umulig å forutse.

Datatilsynet peker videre på at det er et sentralt personvernprinsipp at registrering og annen bruk av personopplysninger må være proporsjonale med formålet. Etter Datatilsynets vurdering vil de personvernmessige konsekvensene av forslaget langt overstige fordelene med registeret. Det foreslåtte personregisteret vil være et av de mest personverninngripende registrene som er etablert i Norge – hensett til opplysningenes art og omfang, koblingsmuligheter, lagringstid og rettslig grunnlag. Datatilsynet reagerer på at høringsnotatet ikke tar opp andre metoder for å bedre kvaliteten i skolen.

Norsk senter for menneskerettigheter orienterte Høyres stortingsgruppe om menneskerettslige aspekter ved lovfor-

140 Retten er hjemlet i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 3-12.

141 Høringsuttalelsen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/horing--forslag-til-endringer-i-opplarin/horingsuttalelser/horingsinstanser-med-merknader.html?id=519876.

slaget i forkant av spørretimespørsmål. Senterets synspunkter var i stor grad sammenfallende med Datatilsynets.

Høringsfristen var 20. oktober 2008.

9.4 Høring – forslag om endringer i passloven (elektronisk lagring av fingeravtrykk mv.)

Justisdepartementet sendte 9. september 2008 høringsnotat om forslag om endringer i passloven (elektronisk lagring av fingeravtrykk mv.) på høring.¹⁴² Forslaget tar sikte på å slutføre implementeringen av EU-forordningen av 13. desember 2004 om bruk av biometri i EU-/Schengen-borgeres pass. Dette skal gjøres ved å gi bruk av elektronisk lagret biometri i form av fingeravtrykk rettslig forankring.

Ved endring i passloven den 17. juni 2005 ble det gitt særskilt hjemmel for elektronisk lagring av biometri i form av ansiktsfoto i passet. Dette utgjorde første skritt i implementeringen av den nevnte EU-forordningen. Innen 28. juni 2009 skal Norge i likhet med de øvrige Schengen-land også implementere bruk av fingeravtrykk lagret elektronisk i passet. Departementet foreslår på bakgrunn av dette en endring av passloven § 6 annet ledd slik at denne vil gi hjemmel til lagring av biometri i form av fingeravtrykk (av to fingre) elektronisk i passet. Departementet foreslår i tillegg at det gis en særskilt hjemmel for å lagre fingeravtrykkene i det sentrale passregisteret. Innholdet for øvrig i passregisteret foreslås gitt en lovmessig forankring.

Høringsfristen var 9. desember 2008.

9.5 Høring – forslag til endringer i verdipapirforskriften om lydopptak

I henhold til verdipapirloven¹⁴³ § 10-17 første ledd nr. 1 plikter verdipapirforetak å foreta lydopptak «i tilknytning til yting av investeringstjenester og tilknyttede tjenester» etter nærmere regler fastsatt av Finansdepartementet.

Finansdepartementet sendte 19. september 2008 ut høringsnotat om endringer i verdipapirforskriften kapittel 10 VIII

¹⁴² Høringsbrev og -notat er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/hoering--for-slag-om-endringer-i-passlove.html?id=526072.

¹⁴³ Lov om verdipapirhandel 29. juni 2007 nr. 75 (vphl.).

(§§ 10-31 flg.), for å sikre at lydopptak foretas i større utstrekning enn i dag. I notatet foreslår Kredittilsynet at opp-taksplikten knyttes til alle telefonsamtaler i tilknytning til ytelse av investeringstjenester. Videre foreslår Kredittilsynet at verdipapirforetakene i høyere grad skal dokumentere kommunikasjon som foretas ved bruk av andre tekniske kommunikasjonskanaler enn telefon.

Omfanget av krav til lydopptak må veies mot personvern-hensyn. For verdipapirforetakets kunder kan interessen i første rekke være behovet for diskresjon og kontroll med bruken av opplysninger om seg selv. For de ansatte i foretak-ene kan interessen ligge i å ha en personlig sfære i arbeidet, noe som kan undergaves av utstrakt overvåking og kontroll. Det presiseres at det ikke foreslås noen plikt til å foreta lyd-opptak av rent personlige samtaler som de ansatte foretar i arbeidstiden. Etter Kredittilsynets syn vil en utvidet plikt for verdipapirforetak til å foreta lydopptak og til å dokumentere annen kommunikasjon bidra til å øke effektiviteten i kon-trollen med verdipapirmarkedet. På denne måten vil også aktørenes tillit til verdipapirmarkedet kunne øke.

Høringsfristen var 19. desember 2008.

9.6 Utredning om kjønnslemlestelse og tvungne helseundersøkelser

På oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet utredet Norsk senter for menneskerettigheter «Menneskerettslige aspekter knyttet til kjønnslemlestelse og helseundersøk-elser»¹⁴⁴. Rapporten ble skrevet av professor Henriette Sinding Aasen ved Universitetet i Bergen og ble presentert i et åpent møte om kjønnslemlestelse 4. juni 2008.¹⁴⁵

Staten er forpliktet til å etablere nødvendige beskyttelsestil-tak mot kjønnslemlestelse. Hovedproblemstillingen i rap-porten knytter seg til menneskerettslige aspekter ved bruk av helseundersøkelser som ledd i bekjempelse av kvinnelig kjønnslemlestelse.

¹⁴⁴ Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 5/2008.

¹⁴⁵ Rapporten er også omtalt i kronikk i *Dagbladet* 6. juli 2008, «Bekjemper med tvang?» av Henriette Sinding Aasen (UiB) og Njål Høstmælingen, (Norsk senter for menneskerettigheter, UiO).

Rapporten slår innledningsvis fast at kjønnslemlestelse er et alvorlig fysisk overgrep som representerer en krenkelse av grunnleggende menneskerettigheter. Ifølge rapporten vil kjønnslemlestelse rammes av torturforbudene i EMK artikkel 3, SP artikkel 7 og BK artikkel 37 bokstav a. Kjønnslemlestelse representerer også en krenkelse av retten til helse jf. ØSK artikkel 12, BK artikkel 24 nr. 3 og KK artikkel 12 nr. 1. Lov om forbud mot kjønnslemlestelse¹⁴⁶ medfører straffansvar for forsettelig utførelse eller medvirkning til kjønnslemlestelse.

Ulike typer helseundersøkelser har vært diskutert som mulige tiltak fra statens side for å hindre at jenter med tilknytning til Norge kjønnslemlestes. Rapporten fremhever imidlertid at staten ikke kan iverksette tiltak mot kjønnslemlestelse som krenker menneskerettigheter som rett til privatliv etter EMK artikkel 8. Iverksettelse av tvungne helseundersøkelser er i seg selv et inngrep i artikkel 8 nr. 1 og kan bare godtas dersom det har hjemmel i lov og vurderes som nødvendig i et demokratisk samfunn ut fra legitime samfunnsmessige formål, herunder forebygging av kriminalitet og beskyttelse av helse, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Det må være en rettferdig balanse mellom hensynet til berørte jenter og kvinner på den ene siden, og hensynet til å hindre kjønnslemlestelse på den andre når man vurderer om ulike typer helseundersøkelser er «nødvendige», jf. artikkel 8 nr. 2.

Ifølge rapporten må det antas at tvungne helseundersøkelser rettet mot en nærmere avgrenset risikogruppe ikke oppfyller nødvendighetskravet i EMK artikkel 8 nr. 2. Dette fordi det er vanskelig å avgrense risikogruppen og det er usikkert hvilken forebyggende effekt slike undersøkelser vil ha. En mulig stigmatiserende effekt tilsier også tilbakeholdenhet. Det må også vektlegges at overvåkingsorganer som FNs kvinne- og barnekomité anbefaler dialogbaserte tiltak fremfor tvang. Iverksettelse av tvungne helseundersøkelser mot en utvalgt risikogruppe vil også kunne representere en form for forskjellsbehandling som ikke kan anses tilstrekkelig saklig begrunnet, og derfor må anses som diskriminering etter bestemmelsene i BK, SP, EMK og ØSK. Tvungne undersøkelser rettet mot alle jenter på bestemte alderstrinn vil ifølge rapporten heller ikke kunne iverksettes da dette må antas å mangle en tilstrekkelig etisk og faglig begrunnelse, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Slike undersøkelser ville også kreve store

¹⁴⁶ Lov 15. desember 1995 nr. 74.

ressurser på grunn av omfanget av jentebarn som fødes hvert år.

Rapporten konkluderer med at tvungne helseundersøkelser for å bekjempe kjønnslemlestelse ikke kan iverksettes uten å krenke EMK. Undersøkelser som ikke er basert på gyldig samtykke, vil være en rettstridig krenkelse av privatlivet etter EMK artikkel 8. Bekjempelse av kjønnslemlestelse må derfor skje med andre virkemidler enn tvungne helseundersøkelser.

9.7 Personvernkommisjonens utredning om personvern i Norge

Statsråd Heidi Grande Røys oppnevnte våren 2007 en egen Personvernkommisjon. Hovedoppgaven til kommisjonen har vært å gi en helhetlig status over utfordringene for personvernet i Norge. Arbeidet har pågått i 2008 og utredningen NOU 2009: 1¹⁴⁷ ble levert 13. januar 2009.

Personvernkommisjonen foreslår blant annet at personvernet grunnlovsfestes. Dette vil ifølge kommisjonen styrke vektlegging av personverninteresse når man vedtar nye lover. Det vil også skape bedre balanse mellom ytringsfrihet og personvern siden dette er interesser som ofte står i et motsetningsforhold til hverandre. Videre foreslås det en rekke tiltak på det teknologiske området samt tiltak for styrket personvern for barn og unge, i arbeidslivet og i andre sektorer.

9.8 Høyesterettsavgjørelser

Høyesterettskjennelse om inngrep i advokatkorrespondanse og EMK artikkel 8

Høyesterett avsa 1. februar 2008 kjennelse i en sak som blant annet gjaldt spørsmål om EMK artikkel 8 var til hinder for at påtalemyndigheten kunne utlevere korrespondanse mellom et selskap og dets advokat til skattemyndighetene, når begge var mistenkt for samme forhold.¹⁴⁸

Påtalemyndigheten etterforsket et selskap, dets revisor og advokat for skatteunndragelse. Deler av korrespondansen

147 NOU 2009: 1 *Individ og integritet – Personvern i det digitale samfunn*. Se pressemelding: www.regjeringen.no/nb/dep/fad/presesenter/pressemeldinger/2009/personvernutredning-klar.html?id=542604.

148 HR-2008-202-A.

mellom de mistenkte var unntatt fra beslag, jf. straffeprosessloven § 204 første ledd, men selskapet ga Økokrim innsyn i hele materialet med forbehold om at det ikke måtte overleveres til utenforstående. Økokrim ønsket å utlevere hele beslaget, inklusive det som var beslaglagt med taushetsplikt, til ligningsmyndighetene med sikte på vurdering av vedtak om endringsligning og eventuell ileggelse av tillegsskatt. Selskapet motsatte seg at korrespondansen med advokaten ble utlevert.

Høyesterett fastslo innledningsvis at det var på det rene at EMK artikkel 8 kom til anvendelse, jf. EMDs dom i saken *Sallinen mot Finland*,¹⁴⁹ hvor spørsmål om beslag i en advokats arkiver ble behandlet. Høyesterett viste videre at inngrepet i herværende sak var gjort for å sikre bevis i straffesak, noe som var i samsvar med formål som etter artikkel 8 kan gi grunnlag for inngrep. Det ble deretter vist til at kravet til klar lovhjemmel må foreligge både med hensyn til selve beslaget og med hensyn til viderelevering av materialet. Retten fant at klarhetskravet var oppfylt hva angikk hjemmelen for beslaget.

Høyesterett kom også til at straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 2 ga en klar nok hjemmel for utlevering av advokatkorrespondansen til ligningsmyndighetene sammenholdt med kravet i EMK artikkel 8. Retten viste til at artikkel 8 krever at inngrepet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn», noe som innebærer at det må være forholdsmessighet mellom tyngden av inngrepet og dets formål. Også dette vilkåret var etter rettens mening oppfylt; saken gjaldt mistanke om grov skatteunndragelse av et betydelig omfang og den beslaglagte advokatkorrespondansen var antatt å inneholde bevis for at dette var skjedd. EMK artikkel 8 var ikke til hinder for utlevering av aktuell korrespondanse mellom advokat og klient når begge var mistenkt for samme forhold.

Kjæremålet ble etter dette forkastet.

Høyesterettsdom om kringkasting av billedmateriale fra overvåkingskamera og EMK artikkel 8.

Høyesteretts avsa 10. april 2008 dom i en sak som gjaldt krav om oppreisning for krenkelse av privatlivets fred.¹⁵⁰

¹⁴⁹ EMD-1999-50882.

¹⁵⁰ HR-2008-647-A.

Foranledningen til saken var at NRK viste et filmopptak som inneholdt en sekvens der den ankende part sammen med sin stedatter på fem år ble ledet til politiets lokaler på Sentralbanestasjonen i Oslo etter å ha blitt pågrepet for kjøp av en mindre brukerdose heroin. Selv om opptakene viste de to bakfra, og bare i et glimt viste stedatteren i profil, var det mulig for familie, venner og bekjente å identifisere dem.

Mannen hevdet at NRK måtte dømmes til å betale ham oppreisning for brudd på privatlivets fred. Som to selvstendige grunnlag for kravet ble påberopt skadeserstatningsloven § 3-6 jf. straffeloven § 390 og EMK artikkel 8.

Høyesterett konstaterte innledningsvis at opptaket av mannen og stedatteren grep inn i privatlivets fred, og at innslaget derfor falt innenfor området for straffeloven § 390. Retten viste videre til at det bare er de rettstridige forhold som rammes av denne bestemmelsen. Under henvisning til Rt. 2007 s. 687 fremhevet Høyesterett at kravet til rettstridighet innebærer at det må skje en avveining, der hensynet til personvernet må vurderes opp mot EMK artikkel 10.

Ved den konkrete vurderingen tok Høyesterett utgangspunkt i Rt. 2005 s. 1677, hvor flertallet konkluderte med at bruk av sladdete bilder eller bilder som i liten grad kan medføre identifisering, som en del av et nyhetsoppslag av allmenn interesse normalt vil være beskyttet av EMK artikkel 10. Spørsmålet var så om det forelå noen særlige forhold som kunne føre til et annet resultat. Sentralt ved denne vurderingen var om den identifiseringen som fant sted, kunne anses unødvendig ved at den ikke hadde betydning for det som ble søkt formidlet.

Siktemålet med å vise opptaket var å belyse et betydelig samfunnsproblem, og det som skulle formidles ved det aktuelle opptaket, kunne etter Høyesteretts vurdering vanskelig ha vært formidlet på en likeverdig måte uten denne delen av innslaget. Ett av de forhold som det ble ansett særlig makt-påliggende å fremheve, var den truende alminneliggjøring av narkotikaomsetning og bruk, og den aktuelle sekvensen var utvilsomt egnet til å formidle dette. Retten viste videre til at NRK hadde klippet bort de opptak som viste de to forfra, og at det bare hadde skjedd en begrenset grad av identifisering.

Retten fremhevet også at media bør gis en romslighet i sine vurderinger slik at mindre feilskjær ikke anses utslagsgiv-

ende når det gjelder omtale av spørsmål av sentral samfunnsmessig betydning, jf. Rt. 1999 s. 1541. Retten frifant derfor TV-kanalen.

Lagmannsrettens dom ble etter dette stadfestet.

Høyesterettskjennelse om saksbehandlingsfeil og EMK artikkel 8

Høyesteretts ankeutvalg avsa 14. april 2008 kjennelse i en sak som gjaldt anke over lagmannsrettens beslutning om å nekte fremmet anke over dom i en sak om samvær etter barnevernloven § 4-19.¹⁵¹

En mann som var dømt for grove seksuelle overgrep mot sine stedøtre og tre venninner av hans datter, søkte etter endt soning samvær med sine to barn som han ikke var dømt for overgrep mot. Han fikk avslag av Fylkesnemda og tapte i tingretten. Han anket så til lagmannsretten, men saken ble nektet fremmet. Lagmannsrettens beslutning ble anket til Høyesterett. Lagmannsretten tok ikke stilling til om tingrettens uttalelser om mulige overgrep mot egne barn utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 8. Mannen anførte at dette var en saksbehandlingsfeil som kunne ha hatt betydning for utfallet av saken.

Høyesteretts ankeutvalg viste til at EMD i saken *Sanchez Cardenas mot Norge*¹⁵² kom til at uttalelser som hadde klare likhetstrekk med tingrettens uttalelser i herværende sak, krenket artikkel 8. Det måtte dermed sies å foreligge et rimelig grunnlag for anførselen om konvensjonskrenkelse, slik at mannen hadde krav på adgang til en effektiv prøving av spørsmålet ved en nasjonal myndighet, jf. EMK artikkel 13 og Rt. 2005 s. 1104. Utvalget mente at det måtte ses som en saksbehandlingsfeil at lagmannsretten ikke tok stilling til spørsmålet om konvensjonskrenkelse, og at lagmannsrettens beslutning burde oppheves, slik at lagmannsretten kunne fortsette behandlingen av konvensjonsspørsmålet.

Høyesterett opphevet lagmannsrettens beslutning.

151 HR-2008-662-U.

152 EMD-2003-12148-2.

Høyesterettsdom om gyldigheten av vedtak om innreiseforbud og EMK artikkel 8

Høyesterett avsa 18. april 2008 kjennelse i en sak som gjaldt gyldigheten av Utlendingsnemndas vedtak om å avslå en søknad om opphevelse av et innreiseforbud.¹⁵³ Spørsmålet var om vedtaket var i strid med EMK artikkel 8.

Den ankende part, som var født og oppvokst i Kosovo, oppholdt seg ulovlig i Norge fra slutten av 1987 til sommeren 1989, etter først forgjeves å ha forsøkt å få politisk asyl i Norge. Han giftet seg da med en norsk kvinne og søkte om arbeids- og oppholdstillatelse på grunnlag av det inngåtte ekteskapet. I 1990 ble han dømt til fengsel i fire år for blant annet to grove ran, og som følge av dette ble han varig utvist fra Norge. Utvisningsvedtaket ble effektivt i juni 1992. Før dette var han blitt skilt fra sin ektefelle. Etter utlendingsloven § 29 fjerde ledd første punktum har vedtaket om varig utvisning den virkning at det er «til hinder for senere innreise til riket». Etter § 29 fjerde ledd tredje punktum kan imidlertid den som er utvist etter søknad få adgang til riket, men som regel ikke før to år er gått fra utreisen.

Mannen vendte i 1992 og 1994 tilbake til Norge og søkte politisk asyl, men søknaden ble begge gangene avslått. I 2004 kom mannen enda en gang til Norge og søkte politisk asyl. Han gjenopptok samlivet med sin tidligere ektefelle og giftet seg med henne på nytt. Etter dette søkte han om arbeids- og oppholdstillatelse i familiegjennforeningsøyemed. På dette tidspunkt hadde mannen og hans ektefelle fått to barn sammen. Senere hadde de fått ytterligere to barn. Da det etter utlendingsloven § 8 første ledd nr. 3 normalt er et vilkår for å få arbeids- og oppholdstillatelse at det ikke foreligger «omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til riket, opphold eller arbeid i medhold av andre regler i loven», tolket Utlendingsdirektoratet søknaden også som en søknad om opphevelse av innreiseforbudet som fulgte av utvisningsvedtaket. Utlendingsdirektoratet avsto både å oppheve innreiseforbudet og å gi arbeids- og oppholdstillatelse. Utlendingsnemnda fastholdt avslaget.

Spørsmålet for Høyesterett var blant annet om vedtaket om å avslå søknaden om innreisetillatelse, var i strid med EMK artikkel 8. Høyesterett kom til at Utlendingsnemndas vedtak

153 HR-2008-695-A.

om å ikke oppheve innreiseforbudet var et inngrep i retten til privatliv. Spørsmålet var så om de vilkår som artikkel 8 nr. 2 stiller for lovlige inngrep var oppfylt.

Formålet med utvisningsvedtaket med tilhørende forbud mot innreise ble ansett for å ligge innenfor hensynene til offentlig trygghet og til å forebygge uorden og kriminalitet, jf. artikkel 8 nr. 2. Spørsmålet ble da om vedtaket om å nekte innreisetilatelse tilfredsstilte det proporsjonalitetskrav som følger av artikkel 8 nr. 2.

Under henvisning til EMD-praksis¹⁵⁴ uttalte Høyesterett at i tilfeller hvor familielivet er blitt etablert på et tidspunkt hvor de involverte personene ut fra deres immigrasjonsstatus var klar over at det var usikkert om familielivet kunne vedbli å bli utøvd i vertsstaten, vil utvisning av utenlandske familie-medlemmer bare under helt spesielle omstendigheter være brudd på EMK artikkel 8.

Høyesterett kom til at familien ikke på noe tidspunkt hadde hatt grunnlag for å innrette seg på at mannen ville få arbeids- og oppholdstillatelse i Norge. Hensynet til de yngste barna kunne tale for å gi innreisetilatelse, men dette hensynet kunne ikke få gjennomslag. Som et generelt synspunkt bemerket Høyesterett at dersom det skulle være tilstrekkelig for å få opphevd et utvisningsvedtak at vedkommende søker politisk asyl og får barn her i landet, ville effektiviteten av utvisningsvedtaket i vesentlig grad bli undergravd.

Høyesterett kom etter dette til at staten måtte frifinnes.

9.9 Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol

K.T. mot Norge: ingen krenkelse av EMK artiklene 8, 6 eller 13¹⁵⁵

Klageren var en tobarnsfar som gjennom rettsforlik hadde fått den daglige omsorgen for sine barn etter at kona flyttet ut av deres felles hjem i 2001. Han gikk på medisiner for ADHD og ryggskader. Den tidligere ektefellen politianmeldte klageren for trusler og sendte bekymringsmelding til det lokale barnevernet. Barneverntjenesten gjennomførte

¹⁵⁴ *Konstatinov mot Nederland*, application no. 16351/03.

¹⁵⁵ Application no. 26664/03.

undersøkelser i medhold av barnevernloven § 4-3 første ledd i to større omganger.

Klageren innga stevning til tingretten med påstand om at det ikke var hjemmel til å føre undersøkelsessak mot ham. Tingretten avviste saken. Lagmannsretten opprettholdt avvisningen under dissens 2–1. Høyesterett tilsvarende, men da under dissens 4–1. Høyesteretts flertall slo fast at verken tvistemålsloven § 54 eller EMK artikkel 6 nr. 1 ga adgang til rettslig prøving. Avvisning var heller ikke i strid med EMK artikkel 8, jf. artikkel 13, siden kravet måtte betraktes som åpenbart grunnløst.

Saken ble klaget inn for EMD, og det ble anført krenkelse av EMK artikkel 8, 6 og 13. Klageren anførte at den andre undersøkelsen gjennomført av barneverntjenesten krenket hans rett til respekt for privatliv og familieliv etter artikkel 8. Han anførte videre at norske domstolars avvisning av saken førte til at han ble nektet adgang til en domstol og til et effektivt rettsmiddel, i strid med artikkel 6 nr. 1 og artikkel 13.

Den 24. september 2008 tok EMD stilling til saken.

Vedrørende artikkel 8 la domstolen til grunn at undersøkelsen utgjorde et inngrep i klagerens rett til privatliv og familieliv, og at undersøkelsen var i samsvar med lov. Den fant videre at undersøkelsen hadde til formål å beskytte rettighetene og frihetene til klagerens barn, og således hadde et legitimt formål. Vedrørende inngrepets nødvendighet viste domstolen til barnekonvensjonen artikkel 19, og at partene var enige i at terskelen for å iverksette undersøkelse i medhold av barnevernloven § 4-3 måtte være lav.

I den konkrete vurderingen påpekte domstolen at det var en ny bekymringsmelding, inngitt av en utenforstående tredjeperson, som utløste den andre undersøkelsessaken. Domstolen bemerket at klageren var gitt anledning til å imøtegå anklagene mot ham, noe han hadde valgt å avstå fra. Domstolen påpekte videre at dersom det skulle være en forutsetning at alle bekymringsmeldinger skulle verifiseres før undersøkelse ble åpnet, ville dette kunne føre til forsinkelser i situasjoner hvor det var ytterst viktig raskt å fastlegge barnets leveforhold. Videre trakk den frem at klageren ikke ønsket å samarbeide med barneverntjenesten under selve gjennomføringen av undersøkelsen. Domstolen la til grunn at barneverntjenesten hadde foretatt en rimelig avveining

mellom klagerens interesse i konfidensialitet rundt opplysninger om sin person og hensynet til barnets beste. Innhentingen av informasjon fra blant annet klagerens lege og barnas skole var ifølge domstolen begrenset, og det var foretatt effektive og egnede tiltak for å beskytte mot misbruk av opplysningene.

Domstolen konkluderte enstemmig med at det ikke forelå krenkelse av artikkel 8.

Vedrørende artikkel 6 fant domstolen at begrensningen i klagerens rett til domstolsadgang hadde grunnlag i rimelige vurderinger, og at avvisningen ikke kunne sies å svekke kjernen i retten til domstolsadgang. Den konkluderte med seks stemmer mot én at det ikke forelå krenkelse av artikkel 6 nr. 1. I lys av sine vurderinger og konklusjoner etter artikkel 6 nr. 1, fant domstolen det ikke nødvendig å behandle anførselen etter artikkel 13.

*Darren Omoregie m.fl. mot Norge: ingen krenkelse av EMK artikkel 8*¹⁵⁶

Førsteklageren var en nigeriansk statsborger som kom til Norge 22 år gammel i august 2001. Han søkte samme dag om asyl. I oktober 2001 møtte han andreklageren, som han flyttet sammen med i mars 2002. I september 2002 fikk førsteklageren endelig avslag på sin asylsøknad, med utreisefrist satt til slutten av måneden. Frem til endelig avslag forelå, var han gitt utsatt iverksettelse av utvisningsvedtaket og midlertidig arbeidstillatelse. I februar 2003 giftet første- og andreklageren seg. Senere samme måned søkte han – uten å vinne frem – om arbeidstillatelse på grunnlag av familiegjengforening.

Førsteklageren søkte gjentatte ganger om utsatt iverksettelse av utvisningsvedtaket i løpet av prosessen, men søknadene ble hver gang avslått. I august 2003 vedtok Utlendingsdirektoratet (UDI) å utvise førsteklageren i henhold til utlendingsloven § 29 første ledd bokstav a for grovt å ha brutt utlendingsloven og unndratt seg effektuering ved å ha arbeidet etter endelig avslag på asyl. Med utvisningen fulgte også et innreiseforbud for en periode på fem år. Vedtaket ble påklaget, men opprettholdt av Utlendingsnemda (UNE) i juli 2004. Førsteklageren tok ut stevning med påstand om at det

156 Application no. 265/07.

siste vedtaket var ugyldig og fikk medhold av Oslo tingrett i dom 15. februar 2005.

Staten påanket dommen til Borgarting lagmannsrett, som kom til et annet resultat i dom 27. februar 2006. Utvisningsvedtaket ble ikke ansett uforholdsmessig etter utlendingsloven eller i strid med EMK. Dommen ble påanket, men nektet fremmet av Høyesteretts kjæremålsutvalg i kjennelse 14. juni 2006. I september 2006 fikk første- og andreklageren barn. Etter dette ble nok et avslag på søknad om arbeidstillatelse påklaget, men avvist av UNE i oktober 2006. I mars 2007 ble førsteklageren utvist til Nigeria.

Saken ble klaget inn for EMD, og det ble anført krenkelse av EMK artikkel 8. Den 31. juli 2008 tok domstolen stilling til saken.

Domstolen fant innledningsvis at utvisningen av førsteklageren utgjorde et inngrep i klagerens rett til respekt for sitt familieliv etter artikkel 8 nr. 1. Den la videre til grunn at inngrepet hadde grunnlag i nasjonal lovgivning, nærmere bestemt utlendingsloven § 29 første ledd bokstav a og § 29 fjerde ledd, og at inngrepet søkte å oppnå de legitime formål å forebygge «uorden eller kriminalitet» og å beskytte «landets økonomiske velferd». Spørsmålet var dermed om inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn.

Domstolen uttalte prinsipielt at staten må foreta en rimelig avveining av hensynet til individet overfor hensynet til samfunnet. Videre bemerket den at artikkel 8 ikke påla staten en generell plikt til å respektere utlendingers valg av land for å bosette seg eller en generell plikt til å tillate familiesammenføring. Domstolen viste til *Üner mot Nederland* (avsnittene 57–59)¹⁵⁷ for de øvrige relevante faktorene i vurderingen av inngrepets nødvendighet.

I den konkrete vurderingen konstaterte domstolen at førsteklageren var voksen og uten tilknytning til landet da han ankom Norge i 2001 og søkte om asyl. Familiebåndene ble først knyttet i ettertid. Ifølge domstolen måtte det allerede fra begynnelsen av første- og andreklagerens forhold ha fremstått som klart for dem at deres muligheter for å slå seg ned i Norge som par var usikre. Denne situasjonen ble ikke endret, men tvert om bekreftet gjennom sakens videre utvik-

157 EMD-1999-46410.

ling. Videre påpekte domstolen at førsteklageren hadde bodd i Nigeria fra han var seks år til han forlot landet som tjueto-åring, at han hadde studert der i fire år, og at han hadde brødre der. Tilknytningen til opprinnelsesstaten ble på denne bakgrunn ansett å være spesielt sterk sammenlignet med hans svake tilknytning til Norge, sett bort fra familiebandene han hadde stiftet under prosessen. Ifølge domstolen var det ingen uoverkommelige hindringer – «insurmountable obstacles» – i veien for at klagerne kunne etablere et familieliv i førsteklagerens opprinnelsesland.

Når det gjaldt det femårige innreiseforbudet, bemerket domstolen at dette var ilagt som en administrativ sanksjon på grunn av at førsteklageren for en periode hadde oppholdt seg ulovlig i Norge. Formålet var å forhindre at den effektive gjennomføringen av reglene for immigrasjonskontroll ble undergravd. Domstolen konstaterte videre at førsteklageren hadde adgang til å søke om innreise allerede etter to år.

Domstolen fant etter dette at de nasjonale myndighetene ikke hadde handlet vilkårlig eller på annen måte overskredet sin skjønnsmargin ved avgjørelsen om å utvise førsteklageren og forby innreise for en periode på fem år. Slik domstolen så det, hadde de nasjonale myndighetene foretatt en rimelig avveining mellom klagernes personlige interesser og den offentlige interesse i å besørge en effektiv gjennomføring av immigrasjonskontrollen. Domstolen konkluderte med fem stemmer mot to at det ikke forelå krenkelse av artikkel 8.

10. RETTEN TIL TANKE-, 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 presisert i konvensjonene, og være nødvendige i et demokratisk samfunn.

Barns tanke- og trosfrihet er særskilt beskyttet av BK artikkel 14. Bestemmelsen anerkjenner samtidig 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 rett til 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.

Grunnloven § 2 første ledd beskytter visse aspekter ved tros- og livssynsfriheten, men den rekker i henhold til norsk retts-teori ikke like langt som det vernet som følger av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Ytterligere regulering følger av alminnelig lov, særlig lov om Den norske kirke og lov om trdomssafunn og ymist anna.

10.1 Stortingsmelding om staten og Den norske kirke

Kultur- og kirke departementet fremla 11. april 2008 St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*.¹⁵⁸ I tråd med avtalen 10. april 2008 mellom samtlige politiske partier på Stortinget inneholder meldingen forslag om omfattende endringer i Grunnloven §§ 2, 4, 12, 16, 21, 22 og 27, foruten justering av overskriftene til Grunnlovens kapitler A og B. Dessuten inneholder avtalen og meldingen konkrete formuleringer av nye bestemmelser i §§ 2 og 16.

Departementet legger i stortingsmeldingen til grunn at det er behov for å foreta endringer i statskirkeordningen som kan ivareta viktige tros- og livssynspolitiske målsettinger. Samtidig mener departementet at endringene skal skje på en måte som ivaretar behovet for trygghet og kontinuitet. Det skal gjennomføres en demokratireform i samarbeid med Den norske kirke før grunnlovsendringene formelt vedtas.

På bakgrunn av Stortingets behandling av meldingen, jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008) er det fremmet konkrete forslag til endringer i Grunnloven, jf. dokument nr. 12:10 (2007–2008).

¹⁵⁸ Stortingsmeldingen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2065969/PDFS/STM200720080017000DDDPDFS.pdf.

Forslagene innebærer blant annet at bestemmelsen i Grunnloven § 2 andre ledd første punktum om «Statens offentlige Religion», og den såkalte oppdragerplikten i § 2 andre ledd andre punktum oppheves. Den siste bestemmelsen har vært kritisert av FNs menneskerettighetskomité, senest i forbindelse med behandlingen av Norges femte periodiske rapport i mars 2006.¹⁵⁹

Bestemmelsene i Grunnloven om Kongens kirkestyre (§§ 4, 12, 16, 21, 22 og 27) foreslås opphevet, men kravet til personlig bekjennelse til den evangelisk-lutherske tro for Kongen foreslås videreført i Grunnloven § 4.

Videre er det foreslått en ny verdibestemmelse i Grunnloven § 2 med følgende ordlyd:

«Værdigrunnlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokratiet, Retsstaten og Menneskerettighederne.»

Det er også foreslått følgende bestemmelse i Grunnloven § 16:

«Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk Kirke, forbliver norsk Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skulle understøttes paa lige Linje.»

Den politiske avtalen innebærer videre at dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynsamfunn videreføres, at det skal igangsettes en utredning med sikte på lovfesting av et kommunalt ansvar for at livssynsnøytrale seremonirom finnes til bruk ved gravferd og ved ekteskapsinngåelse og at dagens lovgivning om gravferdsforvaltning videreføres, men med tilpasninger som ivaretar minoritetene.

10.2 Endringer i lov om dyrevelferd

Regjeringen oversendte 2. desember 2008 Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) *Om lov om dyrevelferd* til Stortinget. Lov-

¹⁵⁹ Tilgjengelig på [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/7cec89369c43a6dfc1256a2a0027ba2a/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/\\$FILE/G0641421.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/7cec89369c43a6dfc1256a2a0027ba2a/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/$FILE/G0641421.pdf).

forslaget er en oppfølging av dyrevelferdsmeldingen, St.meld. nr. 12 (2002–2003) *Om dyrehold og dyrevelferd*, og følger også opp *Soria Moria*-erklæringens mål om å styrke dyrevelferden i Norge.

Ifølge Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) må avlaving av dyr skje på en forsvarlig måte og ved hjelp av egnet utstyr. Dette gjelder både for dyr i dyrehold og ved avlaving av viltlevende dyr. Krav om bedøving av dyr i dyrehold før eller samtidig med avlivingen presiseres i lovforslaget.

Lovforslagets krav om at dyr skal være bedøvet før avlaving har direkte konsekvenser for to rituelle slaktemetoder som er aktuelle i Norge: *kosher*, en jødisk slaktemetode, og *halal*, en muslimsk slaktemetode. Begge slaktemetodene utføres med et kutt i halsen, uten forutgående bedøving. Lovforslaget har også betydning for visse tradisjonelle samiske slaktemetoder.¹⁶⁰

I sin høringsuttalelse¹⁶¹ til lovforslaget stilte Norsk senter for menneskerettigheter spørsmål ved om det er nødvendig med et absolutt forbud mot slike slaktemetoder. Norge er ett av få land som ikke har unntak for religiøs slakt.

Departementet uttaler i kapittel 2.2.10 i proposisjonen at man har valgt å justere ordlyden slik at det fremgår tydeligere at krav om bedøving før avlaving ikke gjelder hvis avlivingsmetoden medfører umiddelbart bevissthetstap. Departementet legger imidlertid til grunn at å videreføre forbudet mot avlaving uten bedøvelse, ikke vil stride mot EMK så lenge det ikke er et samtidig forbud mot import av kjøtt og kjøttprodukter fra slike dyr. I Den europeiske menneskerettsdomstols avgjørelse i dommen *Cha'ré Shalom Ve Tsedek mot Frankrike*¹⁶² fremgikk det i domspremissene at i den grad religiøse grupper har tilgang på religiøs mat gjennom import, vil deres rett til religionsutøvelse være sikret. Dyrevelferdslovgivningen hindrer ikke innførsel av mat fra dyr som er avlivet uten bedøvelse av religiøse grunner. Slike matprodukter er tilgjengelige på det internasjonale markedet. Ut fra dette legger departementet til grunn at et forbud i dyrevelferdsloven mot slakting uten bedøving av dyr i dyrehold, ikke er i strid med retten til religionsutøvelse. Departementet

¹⁶⁰ HR-2008-2183-A.

¹⁶¹ Høringsuttalelse 15. februar 2008, www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2008/.

¹⁶² Application no. 27417/95.

mentet foreslår på denne bakgrunn å videreføre gjeldende krav om at dyr skal bedøves før avlving.

10.3 Endringer i opplæringsloven og barnehageloven – nye formålsparagrafer

I Ot.prp. nr. 46 (2007–2008) *Om lov om endringer i opplæringslova (Om formålet med opplæringen)*¹⁶³ og Ot.prp. nr. 47 (2007–2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (Om formålet med barnehagen)*¹⁶⁴ foreslo Kunnskapsdepartementet å endre formålsparagrafer for barnehagen og for opplæringen i skole og lærebedrift. Bakgrunnen for dette var blant annet at de eksisterende formålsbestemmelsene, med den sterke vektleggingen av kristen oppdragelse, ikke harmonerer med de menneskerettslige kravene slik disse er formulert i menneskerettslige konvensjoner og nærmere fortolket av EMD og FNs overvåkingsorganer.

Den 5. desember 2008 vedtok Stortinget enstemmig to nye formålsparagrafer, én for barnehagen og én for opplæringen. De vedtatte paragrafene bygger på Bostadutvalgets utredning NOU 2007: 6 *Formål for framtida*, men er i sin endelige formulering et resultat av samarbeid på tvers av partiene. De nye formålsparagrafene understreker at barnehagen og skolen skal formidle verdier, men ikke påvirke elevene til å følge en bestemt religion:

Formål for barnehage

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

163 Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2063765/PDFS/OTP200720080046000DDDDPDFS.pdf.

164 Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2063822/PDFS/OTP200720080047000DDDDPDFS.pdf.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

Formålet med opplæringa

Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal bidra til å utvide kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.

Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einsskildede si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng.

Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar daning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

I begge paragrafene står det at barnehagen og opplæringen skal bygge på «grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon». Norsk senter for menneskerettigheter var i sin høringsuttalelse 31. oktober 2007¹⁶⁵ kritisk til denne formuleringen. Senteret er enig i at det er viktig å modernisere dagens formålsbestemmelser i takt med samfunnsutviklingen og menneskerettslige krav, men viser til Den europeiske menneskerettsdomstolens uttalelser i EMDs dom av 29. juni 2007 i saken *Folgerø mot Norge* (også kalt *KRL-saken*) og uttalelsen fra FNs menneskerettighetskomité 3. november 2004 om KRL-faget,¹⁶⁶ hvor det fremheves at opplæring bør skje på en nøytral og objektiv måte.

Selv om formålsbestemmelsene kan sies å være innenfor de krav som stilles i menneskerettighetene, bl.a. fordi EMD uttaler at det ligger innenfor statenes skjønnsmargin å ta hensyn til kristendommens betydning i Norge i forbindelse med opplæring, så er Norsk senter for menneskerettigheter opp-tatt av at formålsparagrafene også skal være mest mulig inkluderende og omhandle grunnleggende verdier som i dag har tilslutning fra ulike religioner og livssyn – uten at dette knyttes til kristen tradisjon.¹⁶⁷ Dette vil også være bedre i overensstemmelse med ØSK artikkel 13 nr. 1 hvor det bl.a. sies at utdanning skal «fremme forståelse, toleranse ... mellom alle etniske og religiøse grupper». Videre statuerer BK artikkel 29 at barnets utdanning skal ta sikte på å «forberede barnet til et ansvarlig liv i et fritt samfunn i en ånd av forståelse, fred, toleranse, likestilling ... mellom etniske, nasjonale og religiøse grupper».

Endringen i opplæringsloven trer i kraft 1. januar 2009. Endringen i barnehageloven gjelder fra det tidspunkt som bestemmes i loven, eller som regjeringen bestemmer.

10.4 Endringer i opplæringsloven – endringer i KRL-faget

Den 29. juni 2008 ble det vedtatt endringer i opplæringsloven¹⁶⁸ § 2-3 (innhold og vurdering i grunnskoleopplæringen), § 2-3 a (fritak fra aktiviteter m.m. i opplæringen) og

165 Se www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2007/.

166 Jf. kapittel 8.7 i Bostadutvalgets utredning.

167 Dette synspunktet er blant annet fremhevet av førsteamanuensis Tore Lindholm, Norsk senter for menneskerettigheter, i e-post til Bostadutvalget 6. mars 2007.

168 Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa.

§ 2-4 (undervisningen i faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap). Endringene innebærer blant annet at navnet på KRL-faget – kristendoms-, religions- og livssynskunnskap – endres til religion, livssyn og etikk (RLE) og det presiseres i § 2-4 at innholdet i undervisningen i faget skal være objektiv, kritisk og pluralistisk.

Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 54 (2007–2008) *Om lov om endringar i opplæringslova (Om faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap og rett til avgrensa fritak)*.¹⁶⁹ Lovforslaget er en del av regjeringens oppfølging av EMDs dom av 29. juni 2007 i saken *Folgerø mot Norge* om KRL-faget.¹⁷⁰

Norsk senter for menneskerettigheter innga 21. januar 2008 høringsuttalelse til lovforslaget.¹⁷¹ Senter for menneskerettigheter var enig med departementet i at lovendring er viktig for å sikre at bestemmelsene i opplæringsloven er i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser. Det er avgjørende at et fag som skal skape respekt og dialog er godt innenfor de minimumskravene som menneskerettighetene stiller, og at loven bidrar til å styrke de menneskerettslige prinsippene om pluralisme og objektivitet. Senter for menneskerettigheter var ut fra dette overveiende positiv til de lovendringene departementet foreslo. Senteret understreket imidlertid at lovendring alene ikke vil kunne hindre at nye menneskerettighetskrenkelses skjær overfor enkeltelever. Arbeidet med læreplan, utvikling av læringsmateriell, utdanning av lærere i det nye faget og etablering av kontrollrutiner vil være sentrale grep som må gjøres for at lovgivers intensjoner skal kunne bli realisert på den enkelte skole.

Lovendringene trådte i kraft 1. august 2008.

Kunnskapsdirektoratet har i forbindelse med lovendringene også fastsatt ny læreplan i RLE-faget.¹⁷² Ifølge planen skal undervisningen være saklig og upartisk og de ulike verdensreligioner og livssyn skal presenteres med respekt.

169 Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2069821/PDFS/OTP200720080054000DDDPDFS.pdf.

170 Application no. 15472/02.

171 Høringsuttalelsen er tilgjengelig på www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/?p-page=2.

172 Se www.utdanningsdirektoratet.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=3712.

10.5 Dialog mellom tros- og livssynssamfunn

Som ledd i satsning på informasjon og dialog mellom tros- og livssynsamfunnene, myndighetene og befolkningen for øvrig er det blitt gitt tilskudd til tre råd for tro og livssyn:¹⁷³ Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL), Islamsk Råd Norge (IRN) og Norges Kristne Råd (NKR). Rådene mottok i 2008 statlig tilskudd fra Kultur- og Kirkedepartementet.

10.6 Avgjørelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

Arbeidsgiver nektet ansatt å bruke turban – i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av religion¹⁷⁴

En mannlig bussjåfør som var sikh ønsket i arbeidet å bruke turban. Busselskapet han jobbet for nektet ham dette med henvisning til sitt uniformsreglement.

Bussjåføren ønsket å følge de krav til livsførsel som følger av sikhismens lære. Det var opplyst i henvendelsen til ombudet at en sikh må oppfylle de såkalte fem k-er, hvorav den første står for *kesh* og innebærer uklippet hår og skjegg. Håret må ikke vises utenfor hjemmet og en mannlig sikh må som følge av dette alltid bære turban.

Busselskapet fremhevet viktigheten av å ha krav til uniformert personell for å vinne frem i anbudskonkurranser. Selskapet ga også uttrykk for at det ville ha «vært naturlig for den ansatte å vurdere hvorvidt de krav som er satt til jobben kunne forenes med den tro han har.»

Ombudet fremholdt at diskrimineringsloven forbyr direkte eller indirekte diskriminering på grunn av blant annet religion eller livssyn. Ombudet mente at den holdningen som selskapet ga utrykk for, ville kunne føre til at diskrimineringslovens formål ikke blir fulgt. Formålet skal blant annet sikre like muligheter for alle personer, uavhengig av religion, også i arbeidslivet.

Ombudet mente at busselskapets uniformsreglement medførte at klageren ble indirekte forskjellsbehandlet på grunn

¹⁷³ St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*. Stortingsmeldingen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/1998147/PDFS/STM200620070039000DDDPDFS.pdf.

¹⁷⁴ Sak nr. 08/363. Tilgjengelig på www.ldo.no.

av sin religion, idet han ikke fikk benytte den tradisjonelle turbanen i sitt arbeid som bussjåfør.

Diskrimineringsloven gir unntaksvis anledning til å forskjellsbehandle mennesker på grunn av religion. Ombudet kunne ikke se at de forskjellige begrunnelser selskapet oppga, var tilstrekkelige til å falle innenfor unntaket fra forbudet mot diskriminering, jf. diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd.

Ombudet konkluderte med at busselskapet hadde handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd.

11. RETTEN TIL MENINGS- OG YTRINGSFRIHET

SP artikkel 19 og EMK artikkel 10 slår fast at enhver har rett til meningsfrihet uten inngrep og til ytringsfrihet. Ytringsfriheten omfatter rett til å motta og meddele opplysninger og ideer av alle slag. Ytringsfriheten kan – i motsetning til meningsfriheten – gjøres til gjenstand for visse begrensninger. I så fall kreves det at inngrepet i ytringsfriheten følger av lov, at det er nødvendig i et demokratisk samfunn og at det søker å realisere formål som er nevnt i bestemmelsene. 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 og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og i henhold til § 3 skal disse gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid.

Ytringsfriheten er beskyttet av Grunnloven § 100.

11.1 Ny lov om redaksjonell frihet i media

Den 13. juni 2008 ble lov om redaksjonell frihet i media¹⁷⁵ vedtatt. Med dette lovfestes prinsippene om redaksjonell frihet i mediene, som tidligere har fremgått av Redaktørplakaten.¹⁷⁶ Etter § 4 kan ikke eieren av medieforetaket instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål og kan heller ikke gjøre seg kjent med skrift, tekst eller bilder eller

¹⁷⁵ Lov 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell frihet i media.

¹⁷⁶ Redaktørplakaten er en erklæring fra Norske Avisers Landsforbund (nå Mediebedriftenes Landsforening) og Norsk Redaktørforening, som beskriver redaktørens plikter og rettigheter, og skal sikre redaksjonell frihet.

høre eller se programmateriale før det er blitt gjort allment tilgjengelig. Bakgrunnen for den nye loven er et ønske om å styrke grunnlaget for den frie meningsdannelsen i samfunnet.

Loven bygger på forslag i Ot.prp. nr. 19 (2007–2008) *Om lov om redaksjonell friedom i media*.¹⁷⁷ Alle medier som omfattes av lovens virkeområde, forpliktet dessuten til å utpeke en eller flere redaktører som skal ha den uavhengige stillingen loven foreskriver. Det fremheves at en lovfesting av prinsippet om redaksjonell frihet vil innebære en avgrensning av eierens rett til å ytre seg gjennom eget medieforetak, men departementet antar at dette likevel ikke vil være i strid med Grunnloven § 100 om ytringsfrihet.

11.2 Høring – forslag om nye bestemmelser om ærekrenkelse i straffeloven 2005

Justisdepartementet sendte 30. mai 2008 forslag til nye regler om ærekrenkelser på høring. Bestemmelsene skulle inngå i straffeloven 2005 i et kapittel om vern av frihet og fred. Departementet foreslo å endre rettsstilstanden for ærekrenkelser slik at bare grove krenkelser av æresfølelse og omdømme skulle kunne medføre straff. Departementet ønsket å nedkriminalisere ærekrenkende ytringer, men beholde straff som sanksjon. Videre foreslo departementet å utforme straffeloven 2005 slik at den i større grad ga et dekkende uttrykk for rettsstilstanden slik den er fastlagt i avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD).

Norsk senter for menneskerettigheter støttet i sin høringsuttalelse¹⁷⁸ nødvendigheten av en gjennomgang av bestemmelsene om ærekrenkelse i straffeloven. Senteret stilte imidlertid spørsmål ved begrunnelsen for opprettholdelsen av straffesanksjonen for slike ytringer. Norsk senter for menneskerettigheter bemerket at selv om EMD i flere avgjørelser har godtatt straff som sanksjon for ærekrenkende ytringer, er straffesanksjonens karakter ofte et tema i proporsjonalitetsvurderingen i EMK artikkel 10 annet ledd. Ifølge en rapport fra Europarådets parlamentarikerforsamling¹⁷⁹ er det en ten-

¹⁷⁷ Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2038626/PDFS/OTP200720080019000DDDDPDFS.pdf.

¹⁷⁸ Se www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2008/.

¹⁷⁹ Parliamentary Assembly Doc. 11305, 25 June 2007, *Towards decriminalisation of defamation*, adopted by the General Assembly 4 October 2007, punkt 17, assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11305.htm.

dens til at medlemsland velger å gå bort fra straff som sanksjon for ærekrenkende ytringer. Dette er først og fremst begrunnet med at straffesanksjoner for ytringer kan hindre offentlig debatt, selv om sanksjonene i seg selv er godt begrunnet.

Høringsfristen var 20. august 2008.

Regjeringen og justisminister Knut Storberget snudde deretter i saken. Regjeringen går nå inn for å oppheve straffebestemmelsene mot ærekrenkelser i forslaget til ny straffelov.¹⁸⁰

11.3 Høyesterettsavgjørelser

Høyesterettskjennelse om en advokats medvirkning til avisomtale og EMK artikkel 10

Høyesterett avsa 28. april 2008 kjennelse i en sak som gjaldt en advokat som var blitt ilagt rettergangsbøte for å ha medvirket til avisomtale av et bevis som av lagmannsretten ble nektet ført.¹⁸¹

I en alvorlig straffesak var tiltalte i tingretten funnet skyldig i grovt å ha krenket sin ektefelle, og han ble idømt fengselsstraff. Under saksforberedelsen for lagmannsretten ba forsvaren om at det ble foretatt en rekonstruksjon av episodene tiltalte var domfelt for, men anmodningen ble ikke tatt til følge. Forsvareren gjennomførte så en privat rekonstruksjon, og under hovedforhandlingens nest siste dag ba han om å få redegjøre for denne som vitne, samt å fremlegge bilder fra rekonstruksjonen. Lagmannsretten traff beslutning om å avskjære det tilbudte beviset. Etter rettsmøtet ble forsvaren kontaktet av to journalister som hadde vært til stede. Overfor disse redegjorde forsvaren for rekonstruksjonen og ga dem bilder av denne. For dette ble han med hjemmel i domstolloven § 200 ilagt en rettergangsbøte på 10.000 kroner. Spørsmålet for Høyesterett var blant annet om dette innebar en krenkelse av EMK artikkel 10.

Høyesterett bemerket at lovgivningen i andre land går vesentlig lenger i retning av å forby omtale av bevis i pågå-

¹⁸⁰ Pressemelding 19. desember 2008, www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressemeldinger/2008/ytringsfriheten-styrkes--straff-for-arek.html?id=541159.

¹⁸¹ HR-2008-757-A.

ende straffesaker, uten at dette har vært ansett å innebære en krenkelse av EMK artikkel 10. Hensynet til å «bevare domstolenes autoritet og upartiskhet» er også uttrykkelig nevnt i artikkel 10 nr. 2 som et av de legitime formål som kan begrunne et inngrep i ytringsfriheten. Spørsmålet var imidlertid om domstoloven § 200 ga tilstrekkelig klar hjemmel til å tilfredsstille det hjemmelskrav som følger av EMK artikkel 10. Høyesterett viste i denne sammenheng til EMDs dom i saken *Sunday Times mot Storbritannia*,¹⁸² hvor det ble uttalt at «a norm cannot be regarded as 'law' unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct». Høyesterett fremhevet at den begrensning i ytringsfriheten som kan følge av at domstoloven § 200 er knyttet til en rettslig standard, et forbud mot å opptre «utilbørlig», er klart uproblematisk. Det følger av utilbørlighetskravet at bare de kvalifisert kritikkverdige forhold rammes. Det som omfattes er med andre ord forhold som normalt vil bli oppfattet som klanderverdige også uten en spesifikk handlingsnorm. I dette tilfellet ga også advokatforskriften veiledning for den nærmere forståelse av standarden. Høyesterett kom etter dette til at domstoloven ga en tilstrekkelig klar hjemmel for den rettergangsbot som ble ilagt.

Høyesterett opprettholdt avgjørelsen om ileggelse av boten og viste til at forsvareren hadde vært illojal mot domstolens prosessedelse og rettens beslutning om bevisavskjæring.

Høyesterettsdom om et ukeblads dekning av kjendisbryllup og om EMK artikkel 8 og 10

Høyesterett avsa 2. september 2008 dom i en sak som gjaldt ukebladet *Se og Hør*s dekning av et kjent ektepars vielse.¹⁸³

Saken gjaldt oppreisning for krenkelse av privatlivets fred etter skadeserstatningsloven § 3-6, jf. straffeloven § 390 og EMK artikkel 8 og 10, og subsidiært også åndsverksloven § 55, jf. § 45 (retten til eget fotografi). Hovedtema i dommen var avveiningen mellom hensynet til privatliv og hensynet til ytringsfrihet.

Vielsen som var blitt avbildet og omtalt i *Se og Hør*, fant sted på en holme utenfor Tjøme. Bruden og seks brudepiker ble rodd til holmen i en robåt. På holmen ble bruden møtt av

¹⁸² EMD-1974-6538.

¹⁸³ HR-2008-01480-A.

brudgommen og et mannskor som fremførte en salme. En fotograf og en journalist fra Se og Hør fulgte hendelsen på 200–250 meters avstand, og de tok bilder med telelinse. Se og Hør hadde deretter et oppslag over to sider om vielsen. Det var ikke bedt om samtykke til å lage reportasjen. Fotografene viste ikke selve vielsen, bare hendelsene før og etter selve vielsen. Noen av gjestene var navngitt i reportasjen.

Høyesterett tok i sin vurdering utgangspunkt i Rt. 2007 s. 687 (*Big Brother*)¹⁸⁴ og Rt. 2008 s. 489 (*Plata*) om krenkelse av privatlivets fred.¹⁸⁵ Høyesterett vurderte også den aktuelle saken i forhold til EMDs dom 24. juni 2004 i saken *von Hannover mot Tyskland*¹⁸⁶ som gjaldt bruk av bilder og tekst som gjelder privatlivet. Høyesterett kom imidlertid til at saksforholdet i den aktuelle saken skilte seg fra disse sakene. Flertallet la avgjørende vekt på at vielsen ble avholdt på et offentlig område som var tilgjengelig for allmennheten, og at det ikke var noe krenkende i reportasjen.

Høyesteretts flertall kom etter en konkret vurdering til at reportasjen i Se og Hør ikke innebar en rettstridig krenkelse av privatlivets fred.

11.4 Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol

TV Vest AS og Rogaland Pensjonistparti mot Norge: krenkelse av EMK artikkel 10¹⁸⁷

Norge ble 11. desember 2008 dømt for brudd på ytringsfriheten. Saken gjaldt det norske forbudet mot politisk tv-reklame. Klagerne var fjernsynsselskapet TV Vest og det politiske partiet Rogaland Pensjonistparti.

Våren 2003 sendte Rogaland Pensjonistparti, etter avtale med TV Vest, politisk reklame i fjernsynet. Foran kommune- og fylkestingvalget i 2003, ble tre forskjellige reklamefilmer, hver av 15 sekunders varighet, sendt åtte dager med syv visninger per dag. Kjøpesummen for reklametiden var 30.000 kroner. Den 10. september 2003 ila Statens medieförvaltning TV Vest et gebyr for å ha overtrådt forbudet mot politisk reklame i fjernsyn, jf. kringkastingsloven § 3-1 tredje

184 HR-2007-823-A.

185 HR-2008-647-A.

186 EMD-2000-59320.

187 Application no. 21132/05.

ledd. TV Vest reiste sak mot staten om vedtakets lovlighet. TV Vest bestred ikke at innholdet i filmene var politisk reklame og at de derfor ble rammet av forbudet i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd, men anførte at § 3-1 tredje ledd stred mot Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.

I dom 12. november 2004 (Rt. 2004 s. 1737) kom Høyesteretts flertall (4–1) til at verken Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10 var til hinder for illeggelse av gebyret.

Saken ble klaget inn for EMD og det ble anført krenkelse av EMK artikkel 10. Det var ikke bestridt av partene at gebyret utgjorde et inngrep i klagernes rett til yttringsfrihet i henhold til artikkel 10 nr. 1. Videre var det ikke bestridt at inngrepet var foreskrevet ved lov, og at det søkte å oppnå det legitime formål å verne andres rettigheter i henhold til artikkel 10 nr. 2. Domstolen så ingen grunn til å fravike dette. Spørsmålet i den foreliggende saken var derfor om inngrepet var «nødvendig i et demokratisk samfunn». I henhold til tidligere rettspraksis var vurderingstemaet således om inngrepet kunne forsvares ut fra et presserende samfunnsbehov, om det forelå proporsjonalitet mellom tiltakene og målene som ble søkt oppnådd, og om myndighetenes begrunnelse var relevant og tilstrekkelig.

Domstolen merket seg at det norske forbudet var permanent og absolutt, og at det kun rettet seg mot TV-mediet.

Domstolen vurderte at de forbudte reklameinnslagenes politiske karakter i utgangspunktet tilsa en inngående prøving fra domstolens side, og en tilsvarende begrenset skjønnsmargin på statens hånd. Domstolen fant imidlertid at mangelen på europeisk konsensus på området talte for en noe videre skjønnsmargin enn den som ellers ville ha blitt tilstått når det gjaldt begrensninger av politiske yrtringer.

Domstolen refererte myndighetenes begrunnelse om at det å tillate en slik effektiv og påvirkende form for yrtring i et slikt medium ville kunne redusere kvaliteten på politisk debatt i landet. Dette kunne få negative følger for behandlingen av sammensatte saker, samtidig som kapitalsterke og etablerte grupperinger ville kunne få bedre mulighet til å fremme sine synspunkter enn aktører som ikke er i en like sterk situasjon. Videre hadde forbudet betydning blant annet for å begrense valgkampkostnader, redusere giveravhengighet og etablere like vilkår under valgkamp.

Domstolen kunne imidlertid ikke se at Rogaland Pensjonistparti kunne henføres til de grupper eller personer som forbudet hadde hatt til hensikt å ramme. Tvert om tilhørte Rogaland Pensjonistparti en gruppe som loven hadde hatt til hensikt å beskytte, og domstolen var ikke overbevist om at forbudet hadde hatt ønsket effekt i forhold til dette partiet. Partiet hadde knapt blitt nevnt i forkant av valget, til forskjell fra større politiske partier som hadde fått redaksjonell omtale og presentasjon i for eksempel partilederdebatte. Derfor var politisk TV-reklame i realiteten den eneste muligheten Rogaland Pensjonistparti hadde for å nå ut med sitt budskap til velgerne. Ved å bli nektet denne muligheten, førte forbudet til en ulempe for dette partiet sammenlignet med de større partiene.

Domstolen la videre vekt på at reklamen kun omfattet en kort beskrivelse av partiet og en oppfordring til å stemme. Reklamen hadde ikke i seg elementer som ville føre til en senkning av kvaliteten på den politiske debatten eller elementer som ville kunne være støtende.

Domstolen slo etter dette fast at det ikke var tilstrekkelig proporsjonalitet mellom formålet som loven søkte oppnådd og de virkemidlene som ble tatt i bruk. Den begrensningen som forbudet og straffegebyret satte på klagernes utøvelse av deres ytringsfrihet var dermed ikke nødvendig i et demokratisk samfunn.

Domstolen konkluderte enstemmig med at Norge hadde krenket artikkel 10 om ytringsfrihet (den norske dommeren avga særvotum).

12. RETTEN TIL FORSAMLINGS- OG FORENINGSFRIHET

EMK artikkel 11 og SP artikkel 21–22 slår fast at enhver har 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 og gjennomføres av hensyn til et legitimt formål. Det kreves at inngrepet er forholdsmessig.

Retten til å danne fagforeninger er i tillegg særskilt regulert i ØSK artikkel 8 og er nærmere omtalt nedenfor i kapitlet om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Retten til

organisasjonsfrihet er vernet i ESP¹⁸⁸ artikkel 5. ILO-konvensjon nr. 87 omhandler foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten. 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 Tilskudd til Frivillighet Norge

I tråd med St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*¹⁸⁹ ble det i 2008 gitt tilskudd til prosjektstilling ved Frivillighet Norge¹⁹⁰ for å øke bevisstheten i de tradisjonelle norske frivillige organisasjonene om integrering av innvandrere. Arbeidet med å styrke inkluderingsarbeidet i de tradisjonelle frivillige organisasjonene videreføres i budsjettforslaget for 2009; det er blant annet foreslått fire millioner kroner til tiltak for å styrke arbeidet med inkludering og fattigdom.

12.2 Høyesterettsavgjørelser

Høyesterettskjennelse om «tariffavgift» for ikke-organiserte og EMK artikkel 11 og ESP artikkel 5¹⁹¹

Saken gjaldt spørsmålet om arbeidstakere som nyter godt av en tariffavtale, men som ikke er organisert i den arbeidstakerorganisasjon som har inngått avtalen, kan pålegges å betale avgift som skal kompensere for forholdsmessig andel av organisasjonens kostnader med å fremforhandle, kontrollere og vedlikeholde tariffavtalen («tariffavgift»).

188 Den europeiske sosialpakt, i kraft 26. februar 1965. Europarådet undertegnet i 1996 en revidert versjon av sosialpakten. Den reviderte sosialpakt trådte i kraft for Norges del 1. juli 2001. Se www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2004/Den-reviderte-europeiske-sosialpakt.html?id=88152.

189 Stortingsmeldingen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-39-2007-.html?id=477331.

190 Frivillighet Norge er et samarbeidsprosjekt for hele den frivillige sektor; gjennom Frivillighet Norge arbeider virksomhetene for rammebetingelser og utvikler frivillighetspolitikk i Norge.

191 HR-2008-02036-A.

LO-tilsluttede Norsk Sjømannsforbund har inngått tariff-overenskomster med blant andre Norges Rederiforbund. I den overenskomst som gjelder ansatte i Norden og norske statsborgere som tjenestegjør på skip innmeldt i Norsk Internasjonalt Skipsregister (Nordisk NIS-avtale), er det i § 15 fastsatt at rederiet skal trekke alle ansatte i stilling som omfattes av avtalen, «den til enhver tid gjeldende tariffavgift til Norsk Sjømannsforbund». For medlemmer «er trekket å anse som kontingenttrekk». I bestemmelsen er det uttrykkelig sagt at trekk av tariffavgift ikke medfører at den ansatte «automatisk blir medlem av den respektive organisasjon». De ankende parter var ansatt i Rieber Shipping AS, som er tilsluttet Norges Rederiforbund. Disse var ikke medlemmer av Sjømannsforbundet.

Hovedspørsmålet var om trekk av tariffavgift i denne konkrete saken stred mot retten til organisasjonsfrihet. Høyesterett tok utgangspunkt i at retten til organisasjonsfrihet er en grunnleggende menneskerett. I tillegg til at den er fastslått i flere internasjonale menneskerettsinstrumenter, som EMK artikkel 11 og ESP¹⁹² artikkel 5, er den et alminnelig ulovfestet norsk rettsprinsipp. Organisasjonsfriheten har en positiv og en negativ side. Den positive organisasjonsfrihet gir rett til å danne og slutte seg til foreninger, mens den negative organisasjonsfrihet gir rett til å være uorganisert, og, dersom man ønsker å organisere seg, å velge hvilken forening man vil tilhøre. EMK artikkel 11 omtaler eksplisitt bare den positive organisasjonsfriheten. At negativ organisasjonsfrihet også er omfattet av bestemmelsen, anses imidlertid avklart etter EMDs storkammerdom 11. januar 2006 i sakene *Sørensen og Rasmussen mot Danmark*¹⁹³.

På grunnlag av EMD-praksis¹⁹⁴ og uttalelser fra Den europeiske sosialrettskomité måtte det etter Høyesteretts vurdering konkluderes med at det ikke er i strid med retten til organisasjonsfrihet etter EMK artikkel 11 eller ESP artikkel 5 om det i en tariffavtale blir fastsatt at arbeidstakere som ikke er organisert i fagforeningen skal pålegges en avgift til dekning av foreningens kostnader med å påse at de får de lønns- og arbeidsvilkår de har krav på. Det samme må legges til grunn i forhold til det ulovfestede norske organisasjons-

192 Den europeiske sosialpakt.

193 Applications nos. 52562/99 og 52620/99.

194 Se blant annet *Sørensen og Rasmussen mot Danmark*, applications nos. 52562/99 og 52620/99 samt *Evaldsson mot Sverige*, application nr. 75252/01.

frihetsprinsipp. En avgift til dekning av de kostnader fagforeningen har til å påse at arbeidstakere som ikke er organisert i foreningen får de lønns- og arbeidsvilkår de har krav på, har karakter av vederlag for ytelser som disse arbeidstakerne mottar.

En forutsetning for at arbeidstakere som ikke er organisert i den fagforening som har inngått tariffavtalen skal kunne pålegges å betale en slik avgift, må imidlertid være at avgiften utelukkende går til å påse at arbeidstakerne får tariffestede lønns- og arbeidsvilkår, og at det kan kontrolleres at avgiftsmidlene ikke blir benyttet til andre formål. Hvis avgiften blir benyttet til andre formål, blir personer som ikke er medlemmer i foreningen, tvunget til å understøtte økonomisk en forening de har valgt ikke å melde seg inn i. En slik tvungen økonomisk understøttelse kunne etter Høyesteretts vurdering ikke være forenlig med retten til å være uorganisert og til selv å velge fagforening.

Den tariffavgiften som de ankende parter ble avkrevd, tilsvarte medlemskontingenten i Norsk Sjømannsforbund. Avgiften ble ikke holdt atskilt fra forbundets øvrige inntekter, og det var dermed ikke mulig å etterprøve hvorvidt avgiften bare ble brukt til å kontrollere at arbeidstakere som ikke var organisert i Norsk Sjømannsforbund, fikk tariffestede lønns- og arbeidsvilkår.

Høyesteretts flertall kom på bakgrunn av dette til at Norsk Sjømannsforbund var uberettiget til å motta tariffavgift etter Nordisk NIS-avtale § 15, og forbundet ble funnet pliktig å tilbakebetale de beløp som var blitt trukket i tariffavgift etter at stevningen til tingretten ble tatt ut.

13. VERNET OM EIENDOMSRETTE

I henhold til EMK første protokoll artikkel 1 har enhver rett til å nyte sin eiendomsrett i fred. Dersom offentlige myndigheter griper inn i denne rettigheten, må dette skje i det offentliges interesse, være lovhjemlet og være forholdsmessig. Eiendomsfriheten er ikke beskyttet av SP eller ØSK, men derimot i FNs verdenserklæring om menneskerettighetene av 10. desember 1948, hvor prinsippet om eiendomsfrihet fremgår av artikkel 17. FNs verdenserklæring er ikke folkerettslig bindende, men har stor moralsk og politisk autoritet.

Norsk lovgivning

EMK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter § 3 skal konvensjonen 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

Høyesterettsdom om statlig erstatningsplikt fordi utmål for oljeleting ikke kunne utnyttes og EMK P1-1¹⁹⁵

Høyesterett avsa 17. desember 2008 dom i sak som gjaldt krav om erstatning for fredning av Hopen naturreservat på Svalbard. Etter at området var blitt fredet, kunne den ankende parts tildelte utmål for leting etter olje og gass ikke lenger utnyttes.

På Svalbard får naturvernloven ikke anvendelse; det følger av Svalbard-loven § 2 at de lover som er gitt om ekspropriasjon og ekspropriasjonserstatning, ikke får anvendelse på Svalbard. Den ankende part erkjente at heller ikke Grunnloven § 105 ville gi krav på erstatning for fredningen. Det avgjørende var derfor om opprettelsen av Hopen naturreservat grep inn i den ankende parts rettigheter på en slik måte at det hadde skjedd en krenkelse av EMK P1-1¹⁹⁶.

Det som etter EMK P1-1 er vernet mot inngrep, er «possessions». Det følger av EMDs praksis at bestemmelsen i tillegg til rettigheter som faller innunder det tradisjonelle eiendomsrettsbegrep, også omfatter rettsposisjoner der innehaveren må sies å ha hatt en rimelig forventning om at rettsposisjonen vil kunne utnyttes som forutsatt.

Selv om det ikke kan sies at et utmål i seg selv gir grunnlag for noen rimelig forventning om at det kan finnes olje eller gass, innebærer det klart nok en fortrinnsrett for den som har utmålet til å kunne utvinne en eventuell forekomst. Høyesterett fant på denne bakgrunn spørsmålet om det fore-

¹⁹⁵ HR-2008-02171-A.

¹⁹⁶ Protokoll til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4. november 1950 artikkel 1.

ligger en rettighet som etter sin art kan være vernet etter EMK P1-1, tvilsomt. Det var imidlertid ikke nødvendig for domstolen å ta stilling til dette. Det var etter Høyesteretts vurdering uansett klart at det ikke var grepet inn i den ankende parts rettigheter på en måte som innebar en krenkelse.

Det skal ifølge Høyesterett mye til før avståelsesregelen kommer til anvendelse, med mindre det har skjedd en nærmest absolutt tilsidesettelse av den faktiske nytteverdi av den eiendomsrett som blir krenket. Avståelsesregelen forutsetter også overføring av interesse. Det er ikke situasjonen ved reservatfredning. Det måtte også tillegges stor vekt ved vurderingen av den aktuelle saken at den retten som det ble grepet inn i, var svært begrenset, og først og fremst måte sies å innebære en fortrinnsrett i forhold til tredjemann. Den konkrete fredningsplanen som Hopen naturreservat inngår i, rettet seg også mot et stort antall rettighetshavere.

Høyesterett kom etter dette til at den ankende part ikke ble ansett å ha måttet avstå sin rettighet i EMK P1-1s forstand. Høyesterett kunne heller ikke se at den proporsjonalitetsvurdering som må foretas etter kontrollregelen i EMK P1-1 andre ledd, kunne føre til at denne bestemmelsen kunne anses krenket, blant annet på grunn av de sterke verneinteressene som førte til vernet av Hopen.

Høyesterett forkastet på denne bakgrunn anken.

13.2 Uttalelse fra Sivilombudsmannen

Eiendomsskatt på fritidsboliger: Grunnloven § 105 og EMK P1-1¹⁹⁷

I brev til Sivilombudsmannen 22. juni 2007 tok Skattebetalerforeningen opp en endring i eiendomsskatteloven § 3.¹⁹⁸ Endringen medførte at kommunestyrene nå kan skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen og ikke bare i nærmere spesifiserte, avgrensede områder, som tidligere. Skattebetalerforeningens henvendelse gjaldt spesielt innføringen av eiendomsskatt på typiske fritidsboliger. Det ble bl.a. vist til at eiere av fritidsboliger ikke har stemmerett ved kommunevalg

¹⁹⁷ Sak 2007/1187. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no/menneskerettigheter/70-eiendomsskatt-paa-fritidsboliger-grunnloven-105-og-den-europeiske-menneskerettskonvensjon-emk-article618-1564.html.

¹⁹⁸ Lov 6. juni 1975 nr. 29 om eignedomsskatt til kommunane.

(med mindre de bor i den samme kommunen de har fritidsbolig) og at eierne da ikke kan påvirke hvorvidt det skal være eiendomsskatt eller ikke.

Ombudsmannen tok 2. januar 2008 opp enkelte sider ved lovendringen med Finansdepartementet av eget tiltak, jf. ombudsmannsloven § 5.¹⁹⁹ På bakgrunn av det svaret departementet ga, lot ombudsmannen saken bero. Han ga samtidig uttrykk for at Skattebetalerforeningen hadde satt søkelyset på prinsipielle spørsmål av betydning for mange som eier fritidsbolig i Norge. Spørsmålet om forholdet til Grunnloven og EMK ville imidlertid først kunne vurderes konkret i en sak der takseringsgrunnlaget var fastsatt.

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 og SP gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og i henhold til § 3 så 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.²⁰⁰

15. RETTEN TIL STATSBOGERSKAP

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter av 10. desember 1948 uttrykker 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.

FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 30. august 1961 (Statsløskonvensjonen) inneholder detaljerte forpliktelser for konvensjonspartene og stiller krav til den nasjonale lovgivningen som skal sikre statsløse lettere til-

¹⁹⁹ Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

²⁰⁰ Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.

gang til statsborgerskap. Konvensjonen har også regler som skal forebygge at statsløshet oppstår.

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

FNs konvensjon om flyktnings rettsstilling (Flyktningkonvensjonen) artikkel 34 slår fast at de kontraherende statene så vidt mulig skal lette flyktnings erverv av statsborgerskap.

Rett til statsborgerskap er ikke nedfelt i Grunnloven, men følger av statsborgerloven 10. juni 2005 nr. 51.

15.1 Sak i mediene

Når man skal søke om statsborgerskap må man ifølge statsborgerloven²⁰¹ ha dokumentert eller på annen måte klarlagt sin identitet. De samme reglene gjelder for barn, og når en eller to av foreldrene har uklart identitet, regnes barnas identitet også som uklar. I *Aftenposten* ble det 7. august 2008 opplyst at barn som er født og oppvokst i Norge og har innvandrerforeldre, ikke får norsk pass dersom foreldrene deres løy eller ble misforstått da de kom til landet.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har spurt hva de kan gjøre for å skåne barna, og i et brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) skriver de: «At foreldrenes handlinger skal hindre barna i å få norsk statsborgerskap i overskuelig fremtid, er uheldig ... En stor gruppe blir avskåret fra å få norsk statsborgerskap, også etter at de har nådd myndighetsalder. Det kan også stilles spørsmål ved hvor lenge tvil om identitet skal gå i arv.»

«Det er arbeids- og inkluderingsministeren som har ansvar for denne saken, og jeg er tilfreds med at de arbeider med spørsmålet. Det er naturlig at vi sammen drøfter saken videre,» uttalte barneminister Anniken Huitfeldt til *Aftenposten* samme dag. Hun mener barnekonvensjonen vil være et viktig redskap når slike spørsmål vurderes.²⁰²

201 Lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap.

202 *Aftenposten* 7. august 2008, «Foreldrenes feil rammer barna...».

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

III ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER

Økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter ver-nes særlig i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kul-turelle rettigheter (ØSK). Økonomiske og sosiale rettigheter er også regulert gjennom 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, for-enings- og organisasjonsfrihet og kollektive lønnsforhand-linger. 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 vernet gjennom KDK og BK.

ØSK aksepterer at ressursmangel kan sette grenser for full realisering av rettighetene. Imidlertid gir konvensjonen statene en plikt til å treffe tiltak for å nå målet om full reali-sering. Videre er statens plikt til å sikre rettighetene uten diskriminering særlig viktig, spesielt fordi diskriminerings-forbudet ikke er gjenstand for progressiv realisering. Det må også legges til grunn at bestemmelsene i ØSK krever et minimumsnivå, og at en stat som ikke oppfyller minimums-rettighetene, begår folkerettsbrudd.²⁰³

Gjennom menneskerettsloven gjelder EMK, ØSK og BK som norsk rett og skal ved motstrid gå foran annen lov-givning. KDK er inkorporert i norsk rett gjennom like-stillingsloven § 1 b.

Grunnloven § 110 beskytter retten til arbeid og rett til med-bestemmelse for arbeidstakere, samtidig som § 110 a gir ret-tigheter til de samiske folkegruppene. Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er imidlertid regulert i en lang rekke alminnelige lover.

203 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 regulert i BK artiklene 26–27. 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 § 1 b. Også norsk velferdslovgivning bidrar til å sikre retten til tilfredsstillende levestandard.

Grunnloven har ingen bestemmelse som regulerer denne rettigheten.

1.1 Forslag om å grunnlovsfeste retten til bolig

Den 20. juni 2008 fremmet stortingsrepresentantene Inga Marte Thorkildsen (SV), Hallgeir H. Langeland (SV) og Karin Andersen (SV) forslag om å grunnlovsfeste retten til bolig.²⁰⁴

Forslagsstillerne viser til at bolig er et grunnleggende og helt uunnværlig gode i Norge. Det vises videre til at et samfunn som ikke har nok boliger til borgere som enten varig eller i en fase av livet har dårlig råd, vil preges av store og økende sosiale forskjeller og av at økonomiske eller sosiale forskjeller forsterkes. Skal en sikre at mennesker med dårlig råd eller liten egenkapital har en akseptabel bolig, må staten og myndighetene forpliktes til å føre en sosial boligpolitikk som sikrer bolig til alle. En grunnlovsfesting av retten til bolig vil etter forslagsstillerne mening være et viktig bidrag til å bygge ut og forsterke det norske velferdssamfunnet og gi enkeltmennesker et vern mot å bli bostedsløse. På denne bakgrunn

204 Dokument nr. 12:4 (2007–2008).

mener de at det er riktig at retten til bolig nedfelles i Grunnloven § 110 som et nytt punkt.

1.2 Endringer i husleieloven – ny fellesbestemmelse om utleie til vanskeligstilte på boligmarkedet

I Ot.prp. nr. 74 (2007–2008) *Om lov om endringer i husleieloven*²⁰⁵ foreslår Kommunal- og regionaldepartementet å slå sammen husleieloven²⁰⁶ §§ 11-1 og 11-2 til én felles bestemmelse om utleie til vanskeligstilte på boligmarkedet, slik at det nåværende skillet mellom personer som anses å ha spesielle boligbehov av henholdsvis varig og midlertidig karakter oppheves. Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes personer som trenger hjelp til å skaffe seg bolig på grunn av dårlig økonomi, nedsatt funksjonsevne, helsemessige eller sosiale problemer, dårlige kunnskaper om det norske boligmarkedet eller lignende forhold.

I proposisjonens kapittel 4 behandler departementet forslaget forhold til EMK artikkel 8 og 14, ØSK artikkel 11 nr. 1 og BK artikkel 16. Departementet har vedlagt en utredning fra Advokatfirmaet Hjort DA om forslaget, jf. Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, men har ikke tatt stilling til alle konklusjonene i utredningen. Departementet viser til at det ofte vil være kommunenes praktisering av regelverket som vil være avgjørende for om konvensjonene er overtrådt eller ikke.

Departementet foreslår i proposisjonen enkelte endringer av spesialreglene ved utleie av klausulerte boliger til bruk for personer med spesielle boligbehov av varig eller midlertidig karakter. Det foreslås en bestemmelse om utleie av boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, og en annen bestemmelse om utleie av klausulerte boliger til elever og studenter. I begge bestemmelsene foreslås det blant annet en mulighet til å inngå tidsbestemte leieavtaler av kortere varighet enn tre år, begrensninger i adgangen til å fremleie og en rett for utleieren til å disponere boligen under leierens fravær.

Flere av høringsinstansene ga i høringsrunden uttrykk for at de var kritiske til departementets forslag om å innskrenke leierens rettigheter ved utleie til vanskeligstilte på bolig-

²⁰⁵ Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-74-2007-2008-.html?id=519440&showdetailedtableofcontents=true.

²⁰⁶ Lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler.

markedet, herunder adgangen til å inngå tidsbestemte leieavtaler av kortere varighet enn tre år. Departementet legger ifølge kapittel 11.4.5 i proposisjonen blant annet til grunn at den sistnevnte bestemmelsen kan brukes der det foreligger forhold ved personen eller boforholdet som tilsier at det kan være behov for «å prøve ut» leieforholdet. Som eksempel kan det her nevnes en person som får tilbud om bolig etter et institusjonsopphold og hvor det knytter seg tvil til om vedkommende er i stand til å bo i denne boligen. Det kan også være tvil knyttet til om boligen som tilbys er egnet ut fra leierens behov. I tilfeller hvor det avdekkes at boligen ikke er egnet for leieren, vil departementet understreke betydningen av at kommunene parallelt bistår den enkelte med å finne et annet botilbud.

1.3 Styrket innsats i det boligsosiale arbeidet

I forbindelse med revidert budsjett for 2008 opplyste regjeringen at den vil styrke innsatsen i det boligsosiale arbeidet. Blant annet skal tilskuddet til utleieboliger for de mest vanskeligstilte økes fra 20 til 40 prosent.

Kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa uttalte i pressemelding 15. mai 2008:²⁰⁷

«Jeg ønsker å motivere kommunene til å skaffe flere utleieboliger til bostedsløse og de som sliter mest på boligmarkedet ... En av utfordringene er å etablere gode og varige boligløsninger, derfor åpner jeg nå for at Husbanken kan gi mer tilskudd til enkeltkommuner som vil satse på gode prosjekter rettet mot de som har det aller vanskeligst.»

1.4 Rapport om samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet publiserte Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) 6. juni 2008 en evaluering av sammenhengen mellom de sentrale boligpolitiske virkemidlene bostøtte, boligtilskudd til etablering og startlån.²⁰⁸ I rapporten konkluderes det med at de boligsosiale virkemidlene ikke virker godt nok sammen. Det

²⁰⁷ KRDs pressemelding nr. 65/2008.

²⁰⁸ NIBR-rapport 2008: 13, se www.husbanken.no/Venstremeny/bibliotek/~//media/F5DC8AF3442646E8BE6F344A1DFA49C1.ashx.

konkluderes videre med at kun en betydelig oppjustering av bostøtten vil kunne føre til et bedre samspill mellom ordningene, slik at flere kan få bistand til etablering i eid bolig ved hjelp av tilpassede virkemiddelpakker.

Kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa uttalte i pressemelding samme dag at bostøtten er sentral i kampen mot fattigdom, og at det er et mål for regjeringen å hjelpe flere til etablering i egen bolig.²⁰⁹ Hun sa videre at regjeringen har ambisjoner om større omlegginger i bostøtteordningen.

Kommunalminister Kleppa presenterte endringer i bostøtten 7. november 2008.²¹⁰ I forslag til statsbudsjett for 2009 foreslår regjeringen å utvide den statlige bostøtteordningen. Regjeringen vil blant annet styrke bostøtten med 1 milliard kroner. Omleggingen skal også gi enklere regler.²¹¹ Disse forenklingene, sammen med en heving av inntektsgrensene, åpner for at nye mottakere kommer inn under ordningen. Regjeringen foreslår å innføre den nye ordningen fra 1. juli 2009.

1.5 Uttalelse fra Sivilombudsmannen

Retten til midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven

Sivilombudsmannen ga 6. juni 2008 en uttalelse om retten til midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven.

På bakgrunn av Gatejuristens erfaringer fra arbeidet med bostedsløse i Oslo kommune ble Sivilombudsmannen anmodet om å undersøke kommunens praktisering av sosialtjenesteloven § 4-5 om midlertidig husvære og § 10-1 om oppholdskommunens ansvar. Saken ble på generelt grunnlag tatt opp med Byråd for velferd og sosiale tjenester i Oslo kommune.²¹²

Undersøkelsen viste at Oslo kommune er enig i den rettslige forståelsen av de aktuelle bestemmelsene. utfordringene er særlig knyttet til den praktiske gjennomføringen. Ombuds-

209 KRDs pressemelding nr. 98/2008.

210 Se www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dep/kommunal--og-regionalminister-magnhild-m/kalender/presenterer-endringer-i-bostotte.html?id=534635.

211 Se www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressemeldinger/2008/kraftig-styrking-av-bustotta.html?id=535006.

212 Sak nr. 2007/2342. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no.

mannen påpekte at behandlingen av saker om retten til midlertidig husvære er viktig for den enkeltes rettssikkerhet, og ba kommunen om å ha oppmerksomheten rettet mot sosialtjenestens praktisering av bestemmelsene.

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 fastsatt i 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 § 1 b.

Grunnloven har ingen bestemmelse som regulerer retten til helse, men det finnes en lang rekke bestemmelser i alminnelig lov.

2.1 Endringer i pasientrettighetsloven og psykisk helsevernloven – forslag om utvidelse av pasientombudsordningen

I Ot.prp. nr. 23 (2007–2008) *Om lov om endringer i pasientrettighetsloven og psykisk helsevernloven (utvidelse av pasientombudsordningen til å gjelde kommunale helse- og sosialtjenester)*²¹³ foreslår Helse- og omsorgsdepartementet å utvide pasientombudets virkeområde. Pasientombudet er i dag pasientens talerør *vis-à-vis* spesialisthelsetjenesten, og arbeider for pasientens interesser og rettssikkerhet. Ombudet skal bidra til å heve kvaliteten på tjenestene. Endringsforslaget innebærer at også de kommunale tjenestene omfattes av ombudsordningen. Formålet med utvidelsen er å bidra til styrket rettssikkerhet og likhet i tjenestene, og forslaget

²¹³ Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2042411/PDFS/OTP200720080023000DDDPDFS.pdf.

begrunnes også i at en utvidelse vil 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.

Nytt kapittel åtte om pasientombud ble vedtatt av Stortinget 8. mai 2008.²¹⁴

2.2 Endringer i pasientrettighetsloven – nytt kapittel 4 A

Et nytt kapittel i pasientrettighetsloven²¹⁵ om somatisk helsehjelp til personer med demens, utviklingshemming og fysiske og psykiske forstyrrelser trer i kraft 1. januar 2009.

Enkelte pasienter er ikke i stand til å vurdere sin egen situasjon; de motsetter seg helsehjelp uten å forstå rekkevidden av det. Det kan føre til at vesentlig helseskade oppstår. Kapittel 4 A skal sikre nødvendig helsehjelp til pasienter som mangler samtykkekompetanse og som motsetter seg helsehjelpen. Undersøkelse og behandling av psykisk lidelse uten eget samtykke kan bare skje etter psykisk helsevernloven. Pasienter med psykiske lidelser kan imidlertid få somatisk helsehjelp etter pasientrettighetsloven kapittel 4 A.

Bestemmelsene i kapittel 4 A er ment å forebygge og begrense bruk av tvang. Dette kommer til uttrykk gjennom strenge vilkår for å yte helsehjelp til en pasient som motsetter seg hjelpen og gjennom særskilte saksbehandlings- og overprøvingsregler. Den klare hovedregelen er at frivillige tiltak skal forsøkes før det gis helsehjelp med tvang. Adgangen til å yte helsehjelp som pasienten motsetter seg, er ikke ment å skulle løse ressurs- og bemanningsbehov i helsetjenesten. Bestemmelsene gjelder i og utenfor institusjon – i spesialisthelsetjenesten, kommunehelsetjenesten og tannhelsetjenesten.

2.3 Riksrevisjonens undersøkelse av spesialhelse-tjenestens tilbud til voksne med psykiske problemer

Dokument nr. 3:5 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialisthelsetenesta sitt tilbud til voksne med psykiske problem* ble sendt over til Stortinget 25. november 2008. Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom både

214 Se www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Odelstinget/2007-2008/beso-200708-079/.

215 Lov 2. juli 1997 nr. 63 om pasientrettigheter.

regioner, helseforetak og institusjoner når det gjelder kapasitet til å behandle voksne med psykiske lidelser. Dette gjelder alle deler av tilbudet: poliklinikk, dagavdeling og døgnavdeling. Det er også store variasjoner når det gjelder prosentandel spesialister. I noen områder er både kapasiteten og prosentandelen spesialister lav. Dette medfører lange ventetider. Mange klinikker gir for lite informasjon til både pasient og fastlege. Dette kan føre til at pasientene ikke har forutsetning for å kunne hevde sine rettigheter, for eksempel når det gjelder adgang til å klage.

Rapporten viser at retten til nødvendig helsehjelp vurderes svært ulikt fra én institusjon til en annen. Retten avhenger ikke bare av lidelsens alvorlighet, men òg av kapasiteten ved institusjonen pasienten blir henvist til. «Dette er nedslående resultat etter mange års satsning på psykisk helsevern. På noen områder er kapasiteten så lav at vi mener det er nødvendig med særskilte tiltak,» uttalte riksrevisor Jørgen Kosmo i en pressemelding i forbindelse med presentasjonen av rapporten.²¹⁶ Helse- og omsorgsdepartementet er enig i at det fremdeles er store utfordringer knyttet til kvaliteten på henvisninger fra legene, praktisering av prioriteringsforskriften og kompetanse og styring innen psykisk helsevern for voksne.²¹⁷

3. RETTEN TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER

ØSK artikkel 6 og 7 beskytter retten til arbeid og rettferdige 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 artiklene 21–22 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.

²¹⁶ Se pressemelding 25. november 2008: www.riksrevisjonen.no/Aktuelt/Pressemeldinger/2008/Pressemelding_Dok_3_5_2008_2009.htm.

²¹⁷ Se pressemelding 25. november 2008: www.riksrevisjonen.no/Aktuelt/Pressemeldinger/2008/Pressemelding_Dok_3_5_2008_2009.htm.

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 artiklene 31–32. 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 § 1 b blir også KDK inkorporert.

Retten til arbeid er beskyttet i Grunnloven § 110 og gjennom flere bestemmelser i alminnelig lov.

3.1 Endringer i utlendingsforskriften

Fem endringer i utlendingsforskriften²¹⁸ trådte i kraft 1. januar 2008. Fire av dem dreier seg om endringer i §§ 10, 39, 41 og 172.²¹⁹ Endringene er gjort med sikte på å forenkle rekrutteringen og for å lette tilgangen på faglært arbeidskraft fra utlandet. (Se del IV punkt 8.2.)

3.2 Ny stortingsmelding om arbeidsinnvandring

Den 18. april 2008 la regjeringen frem Stortingsmelding nr. 18 (2007–2008).²²⁰ Regjeringen legger til grunn at et av de viktigste tiltakene for å lette arbeidsinnvandrernes integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv, er systematisk informasjon om rettigheter og plikter ved arbeid og opphold og de generelle ordningene knyttet til barn, skole og helse.

Tilbud om opplæring i norsk for alle arbeidsinnvandrere utredes, både dem fra EØS/EFTA-området og deres familie-medlemmer over 16 år som er registrert som bosatte. Sesongarbeidere inngår ikke i målgruppen.

²¹⁸ Forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

²¹⁹ Høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---forenklingstiltak-ved-rekrutter.html?id=472011.

²²⁰ Stortingsmeldingen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/stmeld/2007-2008/stmeld-nr-18-2007-2008-.html?id=507744.

Regjeringen vil også videreføre arbeidet med å effektivisere og forbedre ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning. Arbeids- og inkluderingsdepartementet er nå i tillegg i ferd med å sette i gang et arbeid for å kartlegge hvordan autorisasjonsordningene for lovregulerte yrker fungerer, slik at det ikke skapes unødige barrierer for innpass på arbeidsmarkedet.

3.3 Regjeringens strategi for anstendig arbeidsliv – globale arbeidstakerrettigheter

Høsten 2008 etablerte regjeringen en strategi på sju punkter for å styrke og samordne Norges innsats for arbeidstakerrettigheter i andre land. Strategien er ment å utfylle regjeringens innsats mot sosial dumping hjemme i Norge. ILOs «Decent Work Agenda» ligger til grunn for regjeringens økte innsats.²²¹

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

Den 1. januar 2008 igangsatte Fornyings- og administrasjonsdepartementet et forsøksprosjekt med moderat kvotering av innvandrere ved ansettelse i tolv statlige virksomheter. Bakgrunnen for prosjektet er at arbeidsledigheten for personer med innvandrerbakgrunn er mer enn tre ganger så høy som for befolkningen ellers i landet. En person med innvandrerbakgrunn er i denne sammenhengen en person med to utenlandskfødte 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 diskrimineringsloven²²² § 8, kan tilsette en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn selv om vedkommende ellers ville bli rangert etter den best kvalifiserte søkeren. Hvis det er tre søkere som ligger svært tett i kvalifikasjoner, og en søker med innvandrerbakgrunn er blant disse, vil altså han eller hun kunne innstilles.

221 Strategien er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressemeldinger/2008/strategi-for-et-anstendig-arbeidsliv.html?id=525795.

222 Lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.

Det kreves imidlertid at søkeren med innvandrerbakgrunn skal være «likt eller tilnærmet likt kvalifisert» som de andre kvalifiserte søkerne. Dette tilsier at det ikke kan være klare forskjeller mellom de beste søkerne. Moderat kvotering vil derfor ligge nokså tett opp mot det alminnelige kvalifikasjonsprinsippet.

Forsøket er i første rekke rettet mot den delen av innvandrerbefolkningen som har de største problemene med å komme inn på arbeidsmarkedet. Forsøksprosjektet skal gå over to år.

4. RETTEN TIL UTDANNING

Retten til utdanning følger av ØSK artikkel 13. Denne rettigheten skal gradvis bli gjennomført fullt ut, jf. 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 fastsatt i BK artikkelene 28–29. 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 § 1 b.

Grunnloven har ingen beskyttelse av retten til utdanning, men rett til utdanning følger av alminnelig lov, særlig opplæringsloven.

4.1 Endringer i opplæringsloven – utvidelse av retten til videregående opplæring for voksne

Den 20. juni 2008 ble det vedtatt endringer i opplæringsloven²²³ § 4 A-3. Endringen medfører at alle voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har rett til videregående opp-

²²³ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa.

læring fra og med det året de fyller 25 år. Tidligere var det kun voksne som var født før 1978 som hadde en slik rett.

Lovendringen bygger på forslag i Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*.²²⁴ Bakgrunnen for endringen er at mange tidligere falt utenfor retten til videregående opplæring. Dette gjaldt først og fremst dem som var født i og etter 1978, og som ikke hadde fullført videregående opplæring, men også innvandrere som har kommet til Norge for sent til å kunne benytte ungdomsretten, og som var for unge til å benytte voksenretten.

Endringen trådte i kraft 1. august 2008.

4.2 Endringer i opplæringsloven – lovfesting av retten til særskilt norskopplæring for elever med annet morsmål enn norsk

Den 20. juni 2008 ble det vedtatt ny § 3-12 i opplæringsloven.²²⁵ Med den nye bestemmelsen lovfestet retten til særskilt norskopplæring for elever med annet morsmål enn norsk og samisk. Tidligere kunne elever i videregående skoler få dekket et tilsvarende behov for støtte på grunn av språkproblemer med hjemmel i § 5-1 om spesialundervisning, dersom de ikke fikk tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

Lovendringen bygger på forslag i Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*.²²⁶ Det fremgår her at departementet ønsket en lovendring for å synliggjøre retten til særskilt språkopplæring i videregående opplæring, og dermed bidra til bedre oppfyllelse av eksisterende rettigheter.

Det fremgår videre at den særskilte norskopplæringen skal være en overgangsordning for elever som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å kunne følge den vanlige opplæringen. Målsettingen er å lære elevene å bruke norsk som redskapsspråk så fort som mulig.

Endringen trådte i kraft 1. august 2008.

²²⁴ Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2059194/PDFS/OTP200720080040000DDDPDFS.pdf.

²²⁵ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa.

²²⁶ Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2059194/PDFS/OTP200720080040000DDDPDFS.pdf.

4.3 Endringer i universitets- og høyskoleloven – lovfesting av den individuelle akademiske frihet

Den 1. januar 2008 trådte endringer i universitets- og høyskoleloven²²⁷ § 1-5 i kraft. I tillegg til at loven hjemler universitetenes og høyskolenes institusjonelle autonomi, er nå også den individuelle akademiske frihet lovfestet. Akademisk frihet er en innarbeidet samlebetegnelse på et sett nært beslektede ideer som har det til felles at de betoner tenkefrihet og yringsfrihet 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.

4.4 Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet avga Rambøll Management²²⁸ 28. mai 2008 en rapport som kartlegger strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge.²²⁹

Det fantes da rapporten ble levert (det vil si før 20. juni 2008, jf. del III punkt 4.2) ingen eksplisitt rett til særskilt norsk-opplæring i videregående opplæring, slik som for elever i grunnskolen. Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring hadde likevel rett til spesialundervisning dersom de ikke hadde eller ikke kunne få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, jf. opplæringsloven²³⁰ § 5-1. I rapporten fremheves det imidlertid at minoritetsspråklige elever som kommer til Norge i sen skolealder, ikke alltid får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven.

Rapporten løfter frem mange utfordringer knyttet til å gi denne elevgruppen et godt opplæringstilbud. Det foreslås i denne forbindelse ulike tiltak departementene kan iverksette for å forbedre tilbudet til minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge. Disse inkluderer å forbedre samhandlingen

227 Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.

228 Se www.ramboll-management.no.

229 Rapporten er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Vgo/Kartlegging_rammebetingelser_opplaering_minoritetsspraklig_ungdom.pdf.

230 Lov 17. juli 1998 nr. 61. om grunnskolen og den videregående opplæringa.

mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå, gi klarere retningslinjer for vurdering av tidligere grunnskoleopplæring samt inntak til videregående skole, og å utvide personkretsen som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

Dette kommer i tillegg til de forbedringer som allerede er foretatt (økning av grunntilskuddet til kommunene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap), og tiltaket som da var under planlegging: inkludering av en eksplisitt rett til særskilt norskopplæring ved behov i videregående skole.

5. RETTEN TIL DELTAKELSE I KULTURLIVET

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

Norsk lovgivning

ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og i henhold til § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Grunnloven har ikke nedfelt noen lignende rettighet (annet enn det som følger av § 110 b hva gjelder den samiske befolkningen), men rett til å delta i kulturlivet er berørt i alminnelig lov.

5.1. Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet

Norge signerte og ratifiserte Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet 27. oktober 2008.²³¹

Konvensjonen understreker at kulturarven tas vare på fordi den fyller viktige funksjoner i samfunnet, som grunnlag for sosial, kulturell og økonomisk utvikling, der bærekraftsperspektivet står sentralt. Alle gruppers kulturarv skal behandles likeverdige, slik at det kan fremmes dialog mellom kulturer og religioner. Konvensjonen knytter utnyttelsen av kulturarven opp mot demokratibyggning og forsøker å bygge vern mot misbruk av kulturminner i konflikter.

²³¹ Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society, CETS No. 199. Konvensjonsteksten er tilgjengelig på conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/199.htm.

IV DISKRIMINERINGSFORBUDET OG UTSATTE GRUPPERS RETTIGHETSVERN

I dette kapitlet 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 etnisk 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 områder som berører de øvrige rettighetene i konvensjonen. Ikke-diskrimineringsvernet i BK fremgår av 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. KDK er inkorporert i norsk rett gjennom likestillingsloven § 1 b. RDK er inkorporert gjennom diskrimineringsloven § 2.

Likestillingsloven inneholder bestemmelser som skal fremme likestilling mellom kjønnene, og tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling.

Forbud mot diskriminering fremgår av lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne og enkelte andre lover.

Grunnloven inneholder ikke noe diskrimineringsforbud.

1.1 Forslag om grunnlovsbestemmelse om vern mot diskriminering

Den 20. juni 2008 fremmet stortingsrepresentantene Karin Andersen (SV), Hallgeir H. Langeland (SV), May Hansen (SV), Lars Peder Brekk (SP) og André N. Skjelstad (V) forslag om å innføre en egen grunnlovsbestemmelse om vern mot diskriminering på grunn av kjønn og diskriminering av minoriteter.²³²

Etter forslagsstillernes syn er det en svakhet at ikke vernet mot diskriminering på grunn av kjønn, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, språklig eller religiøs tilhørighet, funksjonshemming, seksuell legning, leveform eller orientering, alder eller annet forhold, slik det er formulert i FNs menneskerettighetserklæring og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, er nedfelt i Grunnloven. Det blir blant annet vist til at det ennå er et godt stykke igjen til reell likestilling mellom kvinner og menn i Norge, og forslagsstillerne vil med ny grunnlovsbestemmelse forsøke å rette opp dette.

Det foreslås to alternativ til ny § 110 d i Grunnloven: Det første forslaget går ut på at ingen skal utsette andre for

²³² Dokument nr. 12:5 (2007–2008).

diskriminering. Det andre går ut på at det er statens oppgave å sikre at diskriminering ikke finner sted.

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

ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoner (CEACR) offentliggjorde i 2008 en observasjonsuttalelse («individual observation») om Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke.²³³

I uttalelsen bemerker komiteen at den ser med interesse på vedtakelsen av diskrimineringsloven, diskrimineringsombudsloven, nytt kapittel 13 om vern mot diskriminering i arbeidsmiljøloven og endringene i likestillingsloven, som blant annet innarbeider FNs kvinnekonvensjon i norsk lovgivning. Komiteen ber norske myndigheter skaffe informasjon og holde dem oppdatert på hvordan disse lovene fungerer i praksis.

1.3 ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoners direkte forespørsel til Norge

ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoner (CEACR) offentliggjorde i 2008 en direkte forespørsel («individual direct request») som gjaldt Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke.²³⁴

Komiteen gjentar sin tidligere kommentar vedrørende fraværet av «sosial opprinnelse» som diskrimineringsgrunnlag i den nasjonale lovgivningen. Det blir vist til at diskrimineringsloven § 4 forbyr direkte og indirekte diskriminering basert på en rekke grunnlag, blant annet avstamning, og komiteen ber norske myndigheter om å avklare om forbudet mot avstammingsbasert diskriminering er ment å omfatte diskriminering basert på sosial opprinnelse.

²³³ Uttalelsen er tilgjengelig på www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=10128&chapter=6&query=Norway%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0.

²³⁴ Dokumentet er tilgjengelig på www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=21399&chapter=9&query=Norway%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0.

Norske myndigheter blir videre bedt om å gi informasjon om hvordan diskrimineringsloven anvendes i praksis, herunder de juridiske og administrative avgjørelsene som går på avstammingsbasert («descent-based») diskriminering.

Med henvisning til sine tidligere forespørsler, bemerker komiteen at arbeidsmiljøloven fortsatt ekskluderer bestemte kategorier av arbeidstakere, blant annet de i frakt-, jakt- og fiskesektoren, hvilket medfører at disse arbeidstakerne ikke er beskyttet av forbudet mot diskriminering på grunn av politisk syn, som oppstilles i lovens § 13-1.

Komiteen viser videre til at arbeidsmiljøloven § 1-5 gir adgang til å fravike loven for arbeid som utføres i arbeidstakerens hjem, og for arbeidstakere som utfører husarbeid, tilsyn eller pleie i arbeidsgivers hjem. På bakgrunn av dette ber komiteen norske myndigheter vise hvordan arbeidstakere som er ekskludert fra arbeidsmiljøloven, er beskyttet mot diskriminering på grunn av sitt politiske syn, og å samle informasjon om eventuelle forskrifter som er vedtatt med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 1-5.

Komiteen ber regjeringen fortsette å skaffe informasjon om konkrete tiltak og oppnådde resultater i arbeidet for å fjerne kjønnsforskjeller i arbeidsmarkedet, blant annet med hensyn til mannlige og kvinnelige innvandrere, for å forbedre selsettingssituasjonen til dem som ufrivillig er engasjert i deltidarbeid, og for å øke representasjonen av kvinner i høyere lederstillinger i privat og statlig sektor. Komiteen ber også norske myndigheter om å skaffe informasjon om virkningen av tiltak for å integrere innvandrere i arbeidsmarkedet.

Norske myndigheter leverte sin rapport 11. desember 2008.²³⁵

235 Report for the period ending May 2008, in accordance with article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation, from the Government of Norway, on measures taken to give effect to the provisions of the Convention No.111 Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958.

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 det formål å gi særlig beskyttelse av kvinners menneskerettigheter på avgrensede felt, for eksempel FN-konvensjonen om kvinners politiske rettigheter av 31. mars 1953 og FN-konvensjonen om gifte kvinners statsborgerrett av 20. februar 1957.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. KDK er inkorporert i norsk rett gjennom likestillingsloven § 1 b, men ikke i menneskerettsloven med forrang.

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 Felles ekteskapslov for heterofile og homofile par

Den 27. juni 2008 ble felles ekteskapslov for heterofile og homofile par vedtatt. Lovendringene går i hovedsak ut på at lesbiske og homofile par kan inngå ekteskap, lesbiske og homofile ektepar får en rett til å bli vurdert som adoptivforeldre på lik linje med heterofile ektepar, lesbiske ektefeller og samboere får rett til å bli vurdert for assistert befruktning på lik linje med heterofile par og dagens partnerskapslov oppheves. Registrerte partnere som ønsker det, kan få omgjort sitt partnerskap til ekteskap.

Den norske kirke og andre trossamfunn får vigselfrett, men ikke vigselfplikt. Det er opp til Den norske kirke å endre liturgien for vigsel. Før liturgien eventuelt blir endret, vil ikke prester i Den norske kirke kunne vie lesbiske og homofile par.

Endringene bygger på forslag i Ot.prp. nr. 33 (2007–2008) *Om lov om endringer i ekteskapsloven, barnelova, adopsjonsloven, bioteknologiloven mv.*²³⁶ Her fremgår det at formålet med forslaget er å sikre homofiles og lesbiskes rettigheter, støtte homofile og lesbiske i å leve åpent og motarbeide diskriminering.

Under proposisjonens kapittel 3 gjennomgår departementet de relevante internasjonale konvensjoner. Departementet foretar ingen selvstendig drøftelse av forslagens forhold til menneskerettighetene, men siterer fra høringsuttalelsen til Norsk senter for menneskerettigheter²³⁷, hvor det blant annet uttrykkes at forslaget ikke synes å stå i konflikt med de menneskerettslige normer og prinsipper som er forpliktende for Norge.

Endringene trer i kraft 1. januar 2009.

2.2 Endring av likestillingsloven – forbud mot å spørre om graviditet

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 21. august på høring forslag til endring av likestillingsloven § 4. Departementet foreslår i høringsnotatet et uttrykkelig lovforbud mot å spørre om graviditet og familieplanlegging i ansettelsesprosesser. Bestemmelsen foreslås tatt inn som et nytt tredje ledd i likestillingsloven § 4.

Det foreslås også tilføyelser i likestillingsloven § 3 annet ledd nr. 2 for å presisere at spørsmål om graviditet og familieplanlegging regnes som direkte diskriminering.

Høringsfristen var 18. november 2008.

236 Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2057643/PDFS/OTP200720080033000DDDPDFS.pdf.

237 Se høringsuttalelse 30. august 2007: www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2007/.

2.3 Høring – NOU 2008: 1 *Kvinner og homofile i trossamfunn*

I NOU 2008: 1 *Kvinner og homofile i trossamfunn*²³⁸ foreslås det å oppheve det særlige unntaket for trossamfunn fra forbudet mot diskriminering i arbeidsmiljøloven. Utvalget som er nedsatt for å utrede ny diskrimineringslov,²³⁹ foreslår i denne delinnstillingen av 11. januar 2008 at også unntaksregelen i likestillingsloven strammes inn. Forslagene innebærer at adgangen trossamfunnene har til å forskjellsbehandle kvinner og homofile, gjøres mindre.

Etter likestillingsloven § 3 er diskriminering av kvinner og menn ikke tillatt. Loven gjelder ifølge § 2 alle samfunnsområder, med unntak for indre forhold i trossamfunn. Det er videre etter arbeidsmiljøloven § 13-1 første ledd forbudt å diskriminere i ansettelsesforhold blant annet på grunn av seksuell orientering. Etter § 13-3 tredje ledd kan det legges vekt på homofil samlivsform ved ansettelser i religiøse trossamfunn.

Disse særlige unntaksreglene gir ifølge utvalget gale signaler og for vide rammer for trossamfunnene. Ifølge EMK er det samtidig behov for å verne en kjerne av trossamfunnenes religionsfrihet og selvstyre i religiøse spørsmål, som lovgivningen verken kan eller bør gripe inn i. Utvalget anbefaler derfor at en viss unntaksadgang beholdes for trossamfunnenes religionsutøvelse. Kravene til saklighet og begrunnelse anbefales imidlertid skjerpet.

Utvalget foreslår å oppheve regelen i arbeidsmiljøloven som gir trossamfunn uttrykkelig adgang til å unngå å ansette en person som lever i homofil samliv. Trossamfunnenes adgang til forskjellsbehandling skal i stedet hjemles i lovens generelle og strengere saklighetsregel som gjelder på alle samfunnsområder. Utvalget foreslår også at likestillingslovens

238 Informasjon om dokumentet er å finne på www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/Hoyringar/hoeringsdok/2008/horing---nou-2008-1-kvinner-og-homofile-.html?id=501432.

239 Utvalget består av forskere og andre eksperter innen diskriminering, menneskerettigheter, arbeidsrett med videre: Hans Petter Graver, professor, UiO (leder); Hege Brækhus, professor, UiT; Ronald Craig, post.doc., SMR; Marius Emberland, førsteamanuensis, SMR; Bera Ulstein Moseng, stipendiat; Mona Næss, senioradvokat; Tolle Stabell, assisterende regjeringsadvokat; Ann Marit Sæbønes, direktør, Oslo; Jan Tøssebro, professor, NTNU.

unntak fra forbudet mot kjønnsdiskriminering for indre forhold i trossamfunn strammes inn. Innstillingen er enstemmig.

Høringsfristen var 10. mai 2008.

2.4 Høring – inkorporering av Kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven

Regjeringen sendte 7. november 2008 på høring forslag om inkorporeringen av FNs internasjonale konvensjon av 18. desember 1979 om avskaffing av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll i menneskerettsloven.²⁴⁰

Menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 gir menneskerettighetene en sterk stilling i norsk rett ved at de konvensjonene som er inkorporert i denne loven gis forrang foran andre norske lover dersom det er konflikt. Ved lov 10. juni 2005 nr. 38 ble kvinnediskrimineringskonvensjonen (KDK)²⁴¹ med tilleggsprotokoll inkorporert i norsk lov gjennom § 1 b i likestillingsloven. Tilsvarende ble rasediskrimineringskonvensjonen (RDK)²⁴² inkorporert i norsk lov gjennom diskrimineringsloven § 2.²⁴³ Disse konvensjonene har dermed status som norsk lov, men er ikke gitt forrang foran annen norsk lovgivning.

Justisdepartementet foreslår i høringsnotatet å inkorporere kvinnediskrimineringskonvensjonen med tilleggsprotokoll i menneskerettsloven. Departementet vurderer at inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven vil sende et sterkt signal både nasjonalt og internasjonalt om viktigheten av å styrke og sikre kvinners rettigheter, og av likestilling som verdi, jf. høringsnotatet kapittel 6.

Høringsfrist er 1. februar 2009.

240 Tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/hoering---inkorporering-av-kvinnediskrim.html?id=534968.

241 FNs internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner.

242 FNs internasjonale konvensjon 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering.

243 Lov 3. juni 2005 nr. 33.

2.5 Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner

I mars 2007 la Kultur- og kirke departementet frem St.meld. nr. 22 (2006–2007) *Veiviseren*, om filmpolitikk,²⁴⁴ der mangfold inngår som et av hovedmålene for den norske filmpolitikken. I oppfølgingen av denne stortingsmeldingen har departementet gjennomgått de eksisterende forskriftene for tilskudd til audiovisuelle produksjoner. Forskriftene er til godkjenning hos ESA og vil tre i kraft i løpet av 2009.

2.6 Stortingsmelding om kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken

Utenriksdepartementet la 18. januar 2008 frem St.meld. nr. 11 (2007–2008) *På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken*.²⁴⁵ Stortingsmeldingen er den første av sitt slag i Norge. Formålet med stortingsmeldingen er å sette søkelyset på, og styrke forståelsen for, kvinners rettigheter som et mål i seg selv, og som en nødvendig forutsetning for å nå andre utviklingspolitiske mål.

Departementet viser til at kvinners rettigheter og likestilling også tidligere har hatt stor plass i norsk utviklingspolitikk, men at feltet i praksis og over tid ikke er blitt gitt den prioritet som er nødvendig. Manglende oppfølging av kvinne- og likestillings spørsmål er etter departementets syn en av de store unnlattelsessyndene i norsk – og internasjonal – utviklingspolitikk.

I stortingsmeldingen fremheves det at regjeringen nå vil føre og prioritere en offensiv utviklingspolitikk: Kvinner og menn skal delta på like vilkår i politikken, kvinner og menn skal delta på like vilkår i det økonomiske liv, kvinner og menn skal ha lik tilgang til utdanning, kvinner har rett til helse-tjenester og kontroll over egen kropp og seksualitet, kvinner har krav på et liv uten vold, kvinner skal ha en likeverdig rolle i freds- og forsoningsarbeid og kvinner og menn skal delta på like vilkår i arbeidet med klima, miljø og humanitære kriser.

244 Stortingsmeldingen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-22-2006-2007.html?id=460716.

245 Stortingsmeldingen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2043900/PDFS/STM200720080011000DDDPDFS.pdf.

2.7 Handlingsplan for bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner

Regjeringen la 26. juni 2008 frem handlingsplanen *Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009–2012*.²⁴⁶ Handlingsplanens overordnede formål er å få slutt på diskrimineringen som lesbiske, homofile, bifile og transpersoner opplever i ulike livsfaser, sosiale sammenhenger og i arbeidslivet, og bidra til bedre levekår og livskvalitet for gruppene. Handlingsplanen inneholder 64 ulike tiltak og er forankret i åtte departementer.

2.8 Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnskoleopplæring

Regjeringen la 17. april 2008 frem handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnskoleopplæring 2008–2010.²⁴⁷ Det overordnede målet for handlingsplanen er at barnehagene og grunnskoleopplæringen skal bidra til et likestilt samfunn der alle får utnyttet sine evner og interesser uavhengig av kjønn, og at likeverd og likestilling mellom kjønn skal ligge til grunn for all læring og pedagogisk virksomhet i barnehage og grunnskoleopplæring. Det er prioritert tre hovedmål: Læringsmiljøet i barnehage og grunnskoleopplæring skal fremme likestilling mellom gutter og jenter, kjønnsbalanse i valg av utdanning og yrker skal bedres med et spesielt fokus på fag- og yrkesopplæringen og rekruttering av jenter til realfag og kjønnsbalansen blant ansatte i barnehage og grunnskoleopplæring skal bedres.

2.9 Sak fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Diskriminerende praksisregler for advokater²⁴⁸

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet godkjente ikke at lovforbeholdt uttak av foreldrepermisjon kunne regnes som en del av praksistiden for advokater. Spørsmålet var om tilsynsrådets praksis stred mot forbudet mot direkte forskjellsbehandling i likestillingsloven § 3.

²⁴⁶ Handlingsplanen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/homofile%20og%20lesbiske/bld_lhbt_web.pdf.

²⁴⁷ Handlingsplanen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/planer/2008/handlingsplan-for-likestilling-i-barneha.html?id=508110.

²⁴⁸ Sak nr. 23/2007. Tilgjengelig på www.ldo.no.

Den 8. november 2007 avga Likestillings- og diskrimineringsombudet uttalelse i saken: Ombudet fant at tilsynsrådets praksis ved godkjenning av praksistid var i strid med likestillingsloven § 3 annet ledd nr. 2. Praksisen ble funnet å sette menn og kvinner som tar ut lovforbeholdt foreldrepermisjon i dårligere stilling enn personer som ikke gjør det. Tilsynsrådet klaget på Ombudets uttalelse ved brev av 3. desember 2007. Ombudet fastholdt sin avgjørelse. Den 5. desember 2007 oversendte Ombudet saken til behandling i Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Etter å ha vist til likestillingsloven § 3s bestemmelse om forskjellsbehandling – «[d]irekte eller indirekte forskjellsbehandling av kvinner og menn er ikke tillatt» – fremholdt nemnda at ordningen satte kvinner og menn som tar ut slik permisjon, i dårligere stilling enn personer som ikke gjorde det. Nemnda kom enstemmig til at praksisen var i strid med likestillingsloven § 3 annet ledd nr. 2.

2.10 Avgjørelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

Diskriminering på grunn av kjønn og nasjonal opprinnelse ved reservering av hotellrom²⁴⁹

Likestillings- og diskrimineringsombudet mottok en henvendelse fra en kvinne som var blitt mistenkt for å være prostituert da hun ringte til et hotell for å reservere rom. Kvinnen fikk først vite at hotellet hadde ledige rom, men da kvinnen sa hun var fra Brasil, ga resepsjonisten beskjed om at de ikke hadde rom til henne likevel. Først da kvinnen fortalte at hun reiste sammen med sin ektefelle fikk hun reservere et rom.

Hotellet bekreftet overfor ombudet at de hadde mistanke om at kvinnen var prostituert. Hotellet hadde tidligere fått advarsel fra et annet hotell om at brasilianske kvinner var i området for å drive prostitusjon. Dette var årsaken til at kvinnen ikke fikk reservere rom dersom hun kom uten ektefelle.

Ombudet fant at saken reiste spørsmål både etter likestillingsloven § 3 og diskrimineringsloven § 4 og konkluderte med at hotellet hadde brutt begge lover. Spørsmålet saken reiste, var om hotellet hadde adgang til å nekte kvinnen

249 Sak nr. 08/190 6. november 2008. Tilgjengelig på www.ldo.no.

hotellrom og stille andre vilkår for reservering av rom på grunn av hennes kjønn og nasjonale opprinnelse.

Ombudet uttalte at ønsket om å forhindre prostitusjon som utgangspunkt er et saklig formål og at ombudet har stor forståelse for at hotellet ikke ønsker å leie ut rom til prostituerte. Etter en helhetsvurdering kom ombudet likevel frem til at forskjellsbehandlingen ikke var tillatt.

Ombudet la vekt på at det var ikke gitt nærmere signalement på kvinnene det var gitt advarsel om fra hotellets side enn at det trolig var fra Brasil og at de var kvinner. Å nekte personer adgang til hotellet ut fra så generelle kriterier bryter med den grunnleggende forutsetningen om at alle har krav på en individuell vurdering. For å kunne gi en individuell vurdering i slike saker måtte det eventuelt ha vært gitt et langt mer konkret signalement på personene det gjaldt. Videre uttalte ombudet at den beste løsningen for å forhindre prostitusjon vil være å følge nøye med på aktivitetene til personene mistanken rettes mot, og sette inn ekstra tiltak med hensyn til dette.

Videre fant ombudet at det å nekte kvinner hotellrom utelukkende på grunn av deres kjønn og nasjonale opprinnelse er svært inngripende overfor kvinnene. En slik praksis innebærer at kvinner med bakgrunn fra enkelte land får en begrenset adgang til hoteller, utesteder og lignende sammenlignet med andre. Å bli mistenkt for å være prostituert oppleves dessuten av mange som svært krenkende. Siden prostitusjon kan forhindres på mindre inngripende måter, fant ombudet at hotellet ikke hadde rettslig adgang til å forskjellsbehandle kvinnen i forbindelse med reserveringen av hotellrom.

Sak om endring av arbeidsoppgaver ved tilbakekomst fra foreldrepermisjon²⁵⁰

En kvinne – A – mente hun var blitt forskjellsbehandlet på grunn av kjønn fordi hun hadde fått endrede arbeidsoppgaver etter tilbakekomst etter endt foreldrepermisjon.

Likestillings- og diskrimineringsombudet bemerket at likestillingsloven oppstiller unntak fra forbudet mot indirekte forskjellsbehandling. Forskjellsbehandling kan være tillatt hvis handlingen har saklig formål uavhengig av kjønn og

250 Sak 31. oktober 2008. Tilgjengelig på www.ldo.no.

midlet som er valgt, er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i relasjon til formålet, jf. likestillingsloven § 3 fjerde ledd. Arbeidstakerens og arbeidsgiverens hensyn må veies opp mot hverandre.

Utgangspunktet er at arbeidstakere som har vært i permisjon, har krav på å få komme tilbake til stilling med samme lønn og på samme nivå som tidligere. I tillegg skal arbeidsoppgavene i hovedsak være likeverdige med de tidligere arbeidsoppgavene, både når det gjelder innhold og ansvar. Arbeidstaker har imidlertid ikke et ubetinget krav på nøyaktig samme stilling. Endringer innenfor arbeidsavtalens rammer er tillatt når dette er saklig begrunnet. En endring av arbeidsoppgaver vil som regel være ulovlig dersom endringen er skjedd som følge av foreldrepermisjonen.

Ombudet mente det var grunn til å tro at A var blitt indirekte forskjellsbehandlet i strid med likestillingsloven § 3 tredje ledd. Selskapet måtte etter dette sannsynliggjøre at slik forskjellsbehandling likevel ikke hadde funnet sted, eller at unntaket i likestillingsloven kom til anvendelse slik at forskjellsbehandlingen likevel er lovlig. Selskapet måtte vise at man hadde hatt tilstrekkelig tungtveiende saklige grunner for å endre As arbeidsoppgaver, og at forskjellsbehandlingen var egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i relasjon til formålet med endringene. I vurderingen av om forskjellsbehandlingen var egnet og nødvendig for å oppnå formålet, legges det spesielt vekt på hensynet til likestilling. Praksis viser at det skal svært mye til før forskjellsbehandling på grunn av foreldrepermisjon er tillatt. Etter en samlet vurdering kom ombudet til at det ikke var sannsynliggjort at det var nødvendig å frata A mange av hennes oppgaver og overlate disse til en annen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet fant derfor at selskapet hadde handlet i strid med likestillingsloven § 3 om indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn.

Arbeidsgivere bryter likestillingsloven dersom de gir menn og kvinner ulik dekning av lønnstap i forbindelse med uttak av foreldrepermisjon²⁵¹

En mannlig arbeidstaker mente arbeidsgiveren forskjellsbehandlet ham når de ikke dekket lønnstap i forbindelse

251 Sak nr. 08/1047 17. oktober 2008. Tilgjengelig på www.ldo.no.

med uttak av foreldrepermisjon. Kvinnelige ansatte fikk dekket full lønn i 38 uker, alternativt 80 prosent av differansen i opp til 48 uker. Menn fikk imidlertid kun dekket full lønn i sin lovforbeholdte foreldrepermisjonsperiode (2+6 uker). Arbeidsgiveren begrunnet dette med at den anså tiltaket som positiv særbehandling av kvinner, slik at man fikk bedre rekruttering av kvinner.

Ombudet ga uttrykk for at arbeidsgiveren helt klart forskjellsbehandlet kvinnelige og mannlige arbeidstakere, da kvinner og menn mottok ulik dekning av lønnstap i forbindelse med uttak av foreldrepermisjon. En slik forskjellsbehandling er som den klare hovedregel forbudt etter likestillingsloven § 3. Ombudet vurderte deretter om arbeidsgiverens tiltak kunne anses som lovlig positiv særbehandling.

Ombudet mente at det i utgangspunktet var positivt at arbeidsgivere iverksetter tiltak som skal motvirke klare kjønns-skjevheter i arbeidsstyrken. Det var imidlertid ombudets oppfatning at arbeidsgiverens ulike dekning av lønn ved uttak av foreldrepermisjon snarere manifesterer tradisjonelle kjønnsrollemønstre enn å fremme likestilling. Etter ombudets syn kunne tiltaket med ulik dekning av lønnstap ved uttak av foreldrepermisjon medføre at det primært var kvinner som tok ut foreldrepermisjon. Dersom menn ble gitt like gode vilkår ved foreldrepermisjon, kunne andelen menn som tok lengre foreldrepermisjon ha økt. Tiltaket fremstod derfor ikke som egnet til å realisere lovens formål om å fremme likestilling.

Likestillings- og diskrimineringsombudet konkluderte med at arbeidsgivers retningslinjer for avlønning under foreldrepermisjon stred mot likestillingsloven § 3.

Arbeidsgivere har plikt til aktivt å vurdere lønnsutviklingen til kvinnelige ansatte som har vært i foreldrepermisjon²⁵²

En kvinne mente seg forskjellsbehandlet på grunn av manglende lønnsjustering i forbindelse med uttak av foreldrepermisjon.

Kvinnen klagde på at hennes lønnsutvikling var blitt dårlig som følge av at hun hadde avvirket foreldrepermisjon. All lønnjustering foregikk på grunnlag av individuelle prestasjoner, et system arbeidsgiveren benevnte som «pay for

252 Sak nr. 06/786 16. oktober 2008. Tilgjengelig på www.ldo.no.

performance». Systemet åpnet ikke for vurdering av lønn etter tilbakekomst fra foreldrepermisjon. Kvinnens kollegaer hadde i en tidsperiode hvor det ble foretatt sammenligning, fått lønnsøkning på i gjennomsnitt 20 %, varierende fra 6,3 til 41,9 %. Kvinnen som klagde, hadde i samme periode fått lønnsøkning på 5 %.

Ombudet mente at bedriften burde ha arbeidet aktivt for å rette opp eventuelle skjevheter som måtte ha oppstått som følge av at kvinner hadde vært ute i foreldrepermisjon. Når bedriften ikke hadde foretatt seg noe aktivt på dette punktet, men tvert imot påpekte at de fulgte et lønssystem som ikke tar høyde for problemstillingen, oppfylte ikke arbeidsgiveren etter ombudets vurdering plikten til å arbeide aktivt for likestilling.

Ombudet konkluderte med at arbeidsgiveren handlet i strid med likestillingsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 a, da den ikke hadde gjort noe aktivt for å vurdere om kvinnens lønn burde harmoniseres med de andre ansatte da hun kom tilbake fra foreldrepermisjon.

Graviditet: forlengelse av vikariat²⁵³

Yngre legers forening henvendte seg til ombudet på vegne av et medlem som de mente var blitt forskjellsbehandlet på grunn av graviditet. Den kvinnelige legen hadde vært ansatt som vikar ved avdelingen i litt over ett år, og fått forlenget vikariatene sine ved tre anledninger. Da kvinnen ble gravid, fikk hun ikke fornyet vikariatet hun satt i.

Yngre legers forening mente at det var kvinnens graviditet som var årsaken til at hun ikke fikk forlenget sitt vikariat, og viste til at hun tidligere hadde fått forlenget sine vikariat til tross for at det var andre leger med mindre tid igjen av spesialistutdanningen. Yngre legers forening mente det var en praksis for at sykehuset ved kortere vikariat, slik som det her var snakk om, ikke forholdt seg til retningslinjer om ansiennitet.

Ombudet viste til at legen tidligere hadde fått forlenget vikariatet hun var ansatt i til tross for at det var andre med lenger ansiennitet som kunne ha gått inn i stillingen. Ombudet la videre til grunn at det er vanlig praksis å forlenge

253 Sak nr. 07/1742 1. oktober 2008. Tilgjengelig på www.ldo.no.

legers kortvarige vikariater dersom disse er ledige, og at retningslinjer om ansiennitet ikke blir fulgt i slike tilfeller. Siden sykehuset lot være å følge sin praksis da legen ble gravid, fant ombudet at det var grunn til å tro at legen var blitt forskjellsbehandlet på grunn av sin graviditet. Sykehuset oppfylte ikke sin del av bevisbyrden.

Ombudet kom frem til sykehuset handlet i strid med likestillingsloven § 4, jf. § 3 da de lot være å tilby kvinnen videreføring av vikariatet hun allerede satt i.

Kvinnelig ansatt diskriminert på grunn av graviditetsrelatert fravær²⁵⁴

En kvinnelig ansatt fikk ikke forlenget vikariatet sitt etter at hun opplyste om at hun var gravid og begynte å få fravær i forbindelse med graviditeten.

Kvinnen hadde vært mer eller mindre sammenhengende ansatt i over ett år. Hun hadde i løpet av tidsperioden fått hele seks ulike vikariater eller kontrakter. I løpet av den siste kontraktsperioden hadde hun begynt å få både ryggproblemer og bekkenløsning som følge av graviditet.

Arbeidsgiveren valgte å ikke tilby ytterlige vikariat til kvinnen. Arbeidsgiver benektet at dette hadde noe med graviditeten å gjøre. Årsaken var ifølge arbeidsgiveren at kvinnen i slutten av sin vikarperiode var begynt å få relativt høyt fravær.

Kvinnen påpekte at hennes fravær skyldtes graviditet. Arbeidsgiveren bestred ikke dette. Det var videre klart at arbeidsgiveren vektla kvinnens fravær, ved vurderingen av om vikariatet skulle forlenges. Arbeidsgiveren klarte heller ikke å sannsynliggjøre at det var andre grunner enn kvinnens graviditet som begrunnet opphøret i ansettelsesforholdet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet fremhevet i sin vurdering av saken at forskjellsbehandling som skyldes graviditetsrelatert fravær, faller inn under likestillingsloven forbud mot direkte forskjellsbehandling. Likestillings- og diskrimineringsombudet konkluderte med at arbeidsgiveren handlet i strid med forbudet mot direkte forskjellsbehandling på grunn av graviditet i likestillingsloven § 3 andre ledd nr. 2 da selskapet avsluttet vikariatet.

254 Sak nr. 08/911 29. august 2008. Tilgjengelig på www.ldo.no.

Foreldrepermisjon og tiltredelsestidspunkt²⁵⁵

En kvinnelig lærer henvendte seg til ombudet fordi hun mente at kommunen hadde handlet i strid med likestillingsloven da hun ikke fikk tiltre i utvidet stilling før hun var tilbake fra foreldrepermisjon. Før kvinnen gikk ut i foreldrepermisjon, hadde hun fast stilling på 60 prosent og vikariat på 40 prosent. Under permisjonen søkte hun om å få utvidet sin faste stilling, slik at hun fikk en fast stilling på 100 prosent. Kommunen innvilget søknaden om utvidet stilling, men lot henne ikke få tiltre den utvidede delen før hun var tilbake fra foreldrepermisjon. Dette innebar at kvinnen led økonomisk tap, samt at hun mistet ansiennitet.

Det var på det rene at kvinnen ville ha fått tiltre på et tidligere tidspunkt dersom hun ikke hadde vært i foreldrepermisjon. Det var også på det rene at kvinnen ble stilt dårligere som følge av utsatt tiltredelsestidspunkt. Spørsmålet var dermed om kommunen hadde adgang til å forskjellsbehandle kvinnen, jf. likestillingsloven § 3 fjerde ledd.

Ombudet fant at kvinnens interesser i å tiltre stillingen på det opprinnelige tidspunktet var større enn kommunens interesser i å utsette tiltredelsestidspunktet. Kommunen hadde ikke vist til at tidligere tiltredelse ville medføre ulemper for kommunen, mens kvinnen hadde vist til økonomisk tap og tap av ansiennitet.

Ombudet fant videre at likestillingshensyn talte for at kvinnen skulle få tiltre stillingen fra den dagen hun ville ha tiltrådt stillingen om det ikke var for foreldrepermisjonen. En praksis som innebærer at man ikke får tiltre en stilling før endt foreldrepermisjon, vil særlig gå ut over kvinner. Spesielt hardt vil en slik praksis ramme i virksomheter hvor det er vanlig med kortvarige vikariater. En slik praksis innebærer, foruten eventuelle økonomiske konsekvenser, at kvinner som føder barn mister ansiennitet og tilknytning til arbeidslivet.

Ombudet kom frem til at kommunen ikke hadde grunnlag for å forskjellsbehandle kvinnen, og at det å utsette tiltredelsestidspunkt i denne konkrete saken dermed var i strid med likestillingsloven § 3.

255 Sak nr. 07/1783 29. august 2008. Tilgjengelig på www.ldo.no.

Forskjell i lønn mellom kvinnelige avdelingssykepleiere og mannlige avdelingsingeniører i strid med likelønnsbestemmelsen²⁵⁶

Fagforbundet klaget til Likestillings- og diskrimineringsombudet på bakgrunn av at en kommune lønnet to avdelingssykepleiere lavere enn fire bestemte mannlige ingeniører. Fagforbundet hevdet at disse utførte arbeid av lik verdi, og at det var i strid med likestillingsloven at kvinnene hadde lavere lønn.

Ombudet vurderte innledningsvis om kvinnene utførte arbeid av samme verdi som avdelingsingeniørene. Ombudet viste til at kvinnene hadde like høy eller høyere formalkompetanse sammenlignet med avdelingsingeniørene. De utførte arbeid som var minst like anstrengende og ansvarsfullt som det ingeniørene utførte og arbeidsforholdene var ikke gunstigere for avdelingssykepleierne enn for avdelingsingeniørene. Ombudet konkluderte derfor med at avdelingssykepleierne og avdelingsingeniørene utførte arbeid av lik verdi.

Ombudet konstaterte deretter at det ikke var kjønn som var den direkte årsaken til lønnsforskjellene. Etter ombudets vurdering var årsaken til lønnsforskjellene at de to sykepleierne tilhørte en kvinnedominert gruppe, mens ingeniørgruppen var dominert av menn. Ombudet konkluderte derfor med at lønnsforskjellen var en indirekte diskriminering av kvinner.

Ombudet vurderte til slutt om det var en saklig grunn som kunne rettferdiggjøre den lønnsforskjellen som var påvist. Det ble vist til at tradisjonelt har det at en gruppe har en høyere markedslønn, vært god tatt som en saklig grunn til ulik lønn. Ombudet vurderte det slik at dette momentet ikke kunne få gjennomslag i denne saken, blant annet fordi kvinnene tilhørte en gruppe som ikke kunne nyttiggjøre seg en markedsposisjon, og som også hadde begrenset streikerett. Ombudet mente derfor at den lønnsforskjellen som var påvist, ikke var saklig begrunnet.

Likestillings- og diskrimineringsombudets konklusjon ble derfor at forskjellen i lønn mellom avdelingssykepleiere og avdelingsingeniører var i strid med likelønnsbestemmelsen i likestillingsloven § 5 jf. § 3.

256 Sak nr. 06/1834 17. april 2008. Tilgjengelig på www.ldo.no.

NAV-kontor diskriminerte ansatt på grunn av graviditet²⁵⁷

En fagforening henvendte seg til Likestillings- og diskrimineringsombudet på vegne av et kvinnelig medlem. Kvinnen mente at hun ikke fikk forlenget sitt ansettelsesforhold med NAV på grunn av graviditet og påfølgende fødselspermisjon.

Klager hadde vært ansatt i flere vikariater og hadde i tillegg to engasjementsperioder ved et av NAVs kontorer. Arbeidsgiver hevdet at det midlertidige arbeidet kvinnen var satt til å utføre ved kontoret var avsluttet ved utløpet av kvinnens kontraktperiode. NAV bekreftet imidlertid i et møte med fagforbundet at det i ettertid i større eller mindre grad hadde benyttet mer ressurser enn først meddelt. Selv om dette var tilfelle presiserte NAV at de avviste at det hadde blitt foretatt noen «overlagt forskjellsbehandling» av den gravide kvinnen.

Ombudet fremhevet at det etter likestillingsloven ikke var et vilkår at forskjellsbehandlingen var overlagt. Ombudet fant ved vurderingen av saken at det var grunn til å tro at kvinnen var utsatt for forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven. Ombudet vektla at kontraktens utløpstidspunkt var sammenfallende med kvinnens tidspunkt for svangerskapspermisjon, samt at det var gitt ulike vurderinger av når det midlertidige arbeidet ville være avsluttet.

Ombudet fant intet som tilsa at det forelå saklige grunner for ikke å forlenge kvinnens ansettelsesforhold. Ombudet kom til at klageren var diskriminert på grunn av graviditet.

3. FORBUDET MOT ETNISK DISKRIMINERING

RDK verner individer mot diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Diskrimineringsforbudene i EMK artikkel 14, SP artikkel 26 og artikkel 2 og ØSK artikkel 2 nr. 2 beskytter mot diskriminering på grunnlag av blant annet rase, hudfarge og nasjonal opprinnelse. Barn er særlig vernet mot diskriminering blant annet på grunnlag av rase, hudfarge og nasjonal eller etnisk opprinnelse gjennom BK artikkel 2.

²⁵⁷ Sak nr. 07/969 13. mars 2008. 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. RDK er inkorporert i norsk rett gjennom diskrimineringsloven § 2.

Diskrimineringsloven forbyr direkte og indirekte 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 etnisk diskriminering.

3.1 Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen

I statsbudsjettet for 2009 videreføres og styrkes handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen²⁵⁸. Handlingsplanen ble første gang lagt frem i 2007 og ble videreført i 2008. Formålet med planen er å hindre at det utvikler seg et klassesdelt samfunn der personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og mindre deltakelse i samfunnet enn den øvrige befolkningen.

I handlingsplanen for 2009 videreføres de fire innsatsområdene: arbeid, oppvekst, utdanning og språk, likestilling og deltakelse. I 2009 styrkes integreringstilskuddet til kommuner som bosetter flyktninger, og rammevilkårene for norskopplæring som kommunene tilbyr nyankomne innvandrere, bedres. I alt har regjeringen foreslått å bevilge over 825 millioner kroner til handlingsplanen for året 2009.

3.2 Kartlegging av diskriminering i statlig sektor

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet avleverte Likestillings- og diskrimineringsombudet 22. januar 2008 rapporten *Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn?*²⁵⁹ Resultatene i kartleggingen bygger på inn-

258 Se www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/integrering/midtspalte/handlingsplan-for-integrering-og-inkludering.html?id=504163.

259 Rapporten er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Diskriminering/Rapport_diskriminering_i_statlig_sektor_feb_2008.pdf.

sendte redegjørelser om arbeid mot diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn fra alle departementer og underliggende etater.

Arbeidet mot diskriminering i statlig sektor preges ifølge rapporten av mange tiltak uten systematisk og helhetlig tilnærming. Det vises også til at det er mangel på kunnskap i staten om hva diskriminering er og på statens ansvar for å hindre diskriminering og fremme like muligheter. Ombudet anbefaler på bakgrunn av funnene en rekke tiltak for å hindre diskriminering i offentlig sektor. Ombudets viktigste tilråding er at alle statlige virksomheter skal ha årsplaner med mål og tiltak for å hindre rasisme og diskriminering og fremme like muligheter både som tjenesteyter og arbeidsgiver. Samtidig anbefaler ombudet at unnlattelse av å utarbeide planer med mål og rapportering sanksjoneres.

Rapporten fra ombudet skal brukes i arbeidet med en ny handlingsplan mot etnisk diskriminering som regjeringen etter planen skal fremme i 2009.

3.3 Uttalelse fra Sivilombudsmannen

Glassvegg som kontrolltiltak ved besøk i fengsel fra utenlandske statsborgere

Den 14. mars 2008 kom Sivilombudsmannen med en uttalelse i en sak som gjaldt et vedtak om at det skulle benyttes glassvegg som kontrolltiltak under et fengselsbesøk.²⁶⁰

En varetektsinnsatt utlending hadde blitt innvilget besøk fra sin mor og samboer. Kriminalomsorgen fattet samtidig vedtak om at det skulle benyttes glassvegg som kontrolltiltak, noe som blant annet ble begrunnet med at «de besøkende var utenlandske statsborgere og at deres vandel ikke lot seg kontrollere». Det var på vedtakstidspunktet ikke gjort undersøkelser for å avklare om vandelen faktisk lot seg kontrollere.

I lys av diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 og det grunnleggende forbudet mot usaklig forskjellsbehandling i norsk forvaltningsrett, uttalte ombudsmannen at en forskjellsbehandling av norske og utenlandske besøkende vil mangle saklig begrunnelse dersom det viser seg at det er

²⁶⁰ Sak nr. 2007/447. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no.

mulig å kontrollere vedkommendes vandel. Ettersom det ikke var undersøkt om vandelen lot seg kontrollere i dette tilfellet, kunne saken ikke sies å ha vært godt nok opplyst på vedtakstidspunktet.

Siden man ikke hadde vurdert om mindre inngripende kontrolltiltak ville være tilstrekkelig for å ivareta kontrollhensynet, knyttet det seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken. Ombudsmannen ba derfor regionen om å vurdere spørsmålet på ny i den grad klageren fortsatt var underlagt glassvegg som kontrolltiltak ved besøk. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning ble i eget brev bedt om å undersøke mulighetene for kontroll av utenlandske statsborgeres vandel og eventuelt etablere rutiner for fengslenes gjennomføring av slik kontroll.

3.4 Avgjørelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

Etnisk diskriminering ved ansettelse²⁶¹

En kvinne som hadde søkt på en vitenskapelig stilling ved Universitetet for miljø- og biovitenskap, henvendte seg til Likestillings- og diskrimineringsombudet fordi hun mente seg forbigått på grunn av sin etniske opprinnelse.

Kvinnen, som var bosatt i India, var blitt representert av to vitenskapelig ansatte ved universitetet, som var medsökere og veiledere på hennes prosjektsøknad. Kvinnen ble av en fagkomité rangert som best kvalifisert til stillingen. De to andre søkerne var fra Europa og ble rangert som nummer to og tre.

Instituttlederen valgte til tross for rangeringen å innstille personen som var rangert som nummer to. Instituttlederen mente at den indiske kvinnen ikke var best kvalifisert, og på grunn av visumregler var han av den oppfatning at søkere fra EU/EØS-området måtte gå foran søkere fra for eksempel Asia.

Likestillings- og diskrimineringsombudet foretok en sammenligning av kvalifikasjonene og var enige med fagkomiteen om at klager var best kvalifisert for stillingen. Visumreglene for forskere var heller ikke til hinder for søkere fra

261 Sak nr. 07/684 22. august 2008. Tilgjengelig på www.ldo.no.

Asia. Ombudet fant etter dette at det var grunn til å tro at kvinnen ble forbigått på grunn av sin etniske opprinnelse, og at universitetet således hadde handlet i strid med diskrimineringsloven § 4.

Spørsmål om diskriminering fra ambulansepersonell på grunn av etnisitet (*Ali Farah*-saken)²⁶²

Likestillings- og diskrimineringsombudet tok av eget tiltak opp spørsmålet om ambulansepersonalets behandling av norsk-somaliske Ali Farah, som ble slått ned i Sofienbergparken 6. august 2007, var i strid med diskrimineringsloven § 4. *Ali Farah*-saken har vært gjenstand for stor medieoppmærksomhet, med fokus på mulige rasistiske uttalelser, holdninger og adferd fra ambulansepersonellet.

Farah ble ikke tatt med av ambulansepersonellet som kom til Sofienbergparken etter at han hadde blitt slått ned. Han ble etterpå kjørt til legevakten med drosje. Det ble senere på kvelden konstatert at han hadde fått en alvorlig hjerneblødning etter slaget og fallet mot bakken. Farah lå lenge på sykehuset og var senere til rehabilitering for hjerneblødningen og skadene han ble påført.

Likestillings- og diskrimineringsombudet la i sin uttalelse til grunn at Farah hadde blitt behandlet på en avvikende måte og i strid med kravet om omsorgsfull helsehjelp. Spørsmålet var så om den manglende helsehjelpen var et utslag av hans etniske opprinnelse.

I vurderingen av om det var grunn til å tro at diskriminering hadde funnet sted av ambulansepersonellet, uttalte ombudet at det ikke var avgjørende at ambulansepersonalets opptreden overfor Farah ikke kunne knyttes direkte til hans eller publikums etniske bakgrunn, ved at de for eksempel hadde gitt uttrykk for en diskriminerende holdning overfor ham. Det ble vist til at det er tilstrekkelig at den som har vært utsatt for en negativ handling har minoritetsbakgrunn, når det ellers ikke er andre forhold som kan forklare den negative handlingen.

262 Sak nr. 07/1245 27. mars 2008. Tilgjengelig på www.ldo.no. Se også omtale av denne saken i Årbok om menneskerettigheter i Norge 2007 s.176, www.humanrights.uio.no/forskning/publikasjoner/arbok/.

Ambulansepersonalet anførte at Sofienbergparken var et sted kjent for rus og vold og at den skadde fremstod som ruset og utgjorde et sikkerhetsproblem. Ombudet vurderte at ambulanspersonalets avvisende holdning til publikum, deres forklaring om at den skadde var ruset og utgjorde et sikkerhetsproblem, uten at det var faktiske holdepunkter for en slik slutning, sammenholdt med at den skadde og flertallet av dem som var til stede hadde afrikansk bakgrunn, under tvil ga grunn til å tro at etnisitet hadde vært medvirkende til at Farah fikk dårligere behandling enn han hadde berettiget forventning om. Ambulansepersonalets forklaringer om av at det var andre årsaker enn etnisitet som førte til den dårlige behandlingen ble ikke funnet troverdige. Likestillings- og diskrimineringsombudet fant etter en helsevurdering grunn til å tro at etnisitet hadde hatt betydning for ambulanspersonellet's behandling av Farah. Ombudet konkluderte derfor med at ambulanspersonellet handlet i strid med diskrimineringsloven § 4, og forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet eller hudfarge, da Ali Farah ikke fikk den helsehjelpen han hadde behov for.

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 alle folks selvbestemmelsesrett.

EMK artikkel 14, ØSK artikkel 2 nr. 2 og SP artiklene 2 og 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 utdypet 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, jf. også SP artikkel 27.

FNs generalforsamling vedtok 13. september 2007 erklæringen om urfolksrettigheter. 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 § 110 a har følgende bestemmelse: «Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Lov 6. juni 1987 nr. 56 om sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) 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 Endringer i sameloven – ny valgordning til Sametinget

I Ot.prp. nr. 43 (2007–2008) *Om lov om endringer i sameloven*²⁶³ foreslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet endringer i valgbestemmelsene i sameloven.²⁶⁴ Etter forslaget skal antallet valgkretser reduseres fra 13 til 7, og antall mandater reduseres fra 43 til 39. Mandatfordelingen til hver valgkrets knyttes opp mot antall personer registrert i valgmannstallet. Det foreslås også at det heretter kun skal være mulig med forhåndsstemmegivning i kommuner med mindre enn 30 manntallsførte, mens kommuner med flere enn 30 personer i valgmannstallet vil ha eget valgstyre.

²⁶³ Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2061497/PDFS/OTP200720080043000DDDPDFS.pdf.

²⁶⁴ Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold.

Sametingspresident Egil Olli uttalte i pressemelding 28. mars 2008:

«Disse endringene vil sikre større grad av representativitet i Sametinget ved at det er mindre variasjon i antallet avgitte stemmer bak hvert mandat, noe som også vil bidra til en bedre kjønns- og alderssammensetning. Det vil også virke til økt innsats fra partier og listestillere for å få flere til å registrere seg i valgmannallet, og det vil sikre at vi får valgresultatet til Sametinget på valgnatten. Dette er svært viktig for Sametingets legitimitet og synliggjøringen av Sametinget som et viktig folkevalgt organ i det demokratiske systemet i Norge.»

4.2 Ikrafttredelse av finnmarkslovens regler om Finnmarkskommisjonen

Den 14. mars 2008 trådte finnmarkslovens²⁶⁵ kapittel 5 om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i kraft. Bestemmelsene i dette kapitlet utfylles av forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark,²⁶⁶ som trådte i kraft samme dag. Samtidig ble Finnmarkskommisjonen oppnevnt. Denne kommisjonen skal kartlegge opparbeidete kollektive og private bruks- og eierrettigheter til den grunnen Finnmarkseiendommen overtok i samsvar med finnmarksloven.

I pressemelding samme dag uttalte justisminister Knut Storberget:

«Å sikre kartleggingen av rettigheter er av stor betydning for den samiske befolkningen og andre utmarksbrukere i Finnmark og er en viktig del av finnmarksloven.»²⁶⁷

I tillegg til Finnmarkskommisjonen skal det i henhold til finnmarksloven kapittel 5 opprettes en særdomstol – Utmarksdomstolen for Finnmark – som skal behandle tvister om rettigheter som oppstår etter at kommisjonen har utredet et felt. Oppnevningen av utmarksdomstolen utsettes noe siden det ikke vil være anledning til å bringe saker inn for

265 Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke.

266 Forskrift 16. mars 2007 nr. 277 om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark.

267 Justisdepartementets pressemelding nr. 32/2008.

domstolen før kommisjonen har avsluttet kartleggingen av eksisterende rettigheter i det første utredningsfeltet.

4.3 Ny forskrift om bruk av krumkniv til bedøving før avliving av tamrein

Den 30. juli 2008 vedtok Landbruks- og matdepartementet en ny forskrift om bruk av krumkniv til bedøving før avliving av tamrein.²⁶⁸ Forskriften trådte i kraft samme dag.

Formålet med forskriften er å åpne for dyrevelferdsmessig forsvarlig bruk av krumkniv som bedøvningsmetode utenfor slakteri i den samiske reindriften. Forskriften vil dermed ivareta muligheten for tradisjonell slaktning av tamrein for utøvelse av samisk kultur, jf. § 1. Forskriften inneholder detaljerte krav til utøvelse av bedøvningsmetoden, krumknivens utforming og krav til kompetanse hos utøver. Bruk av annen kniv til bedøving av tamrein er forbudt.

4.4 Rapport om ILO-konvensjon 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

Den 11. desember 2008 leverte Arbeids- og inkluderingsdepartementet rapport til ILO om Norges gjennomføring av konvensjon nr. 169 for urfolk og stammefolk i selvstendige stater.²⁶⁹ Sametinget har utarbeidet egen rapport, som ble oversendt ILO 25. august 2008.

4.5 Stortingsmelding om samepolitikken

Stortinget besluttet i tilknytning til vedtak om sameloven²⁷⁰ at «Regjeringen framlegger inntil videre for Stortinget årlig stortingsmelding om Sametingets virksomhet. En gang i hver stortingsperiode framlegges melding om de tiltak som foretas for å sikre og utvikle samenes språk, kultur og samfunnsnivå». I tråd med dette ble St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*²⁷¹ offentliggjort 30. mai 2008. Dette er den fjerde meldingen i rekken.

²⁶⁸ Forskrift 30. juli 2008 nr. 866 om bruk av krumkniv til bedøving før avliving av tamrein.

²⁶⁹ Konvensjonsteksten er tilgjengelig i engelsk versjon på www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=170&chapter=1&query=%23status%3D01&highlight=on&querytype=bool&context=0.

²⁷⁰ Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold.

²⁷¹ Stortingsmeldingen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2077889/PDFS/STM200720080028000DDDDPDFS.pdf.

Noen av de konkrete tiltakene som fremsettes i stortingsmeldingen er: Regjeringen vil kartlegge i hvilken grad elever ikke får oppfylt sine rettigheter til et fullverdig opplæringstilbud i samisk, og hvordan dette eventuelt kan bedres. Regjeringen vil arbeide videre med å følge opp prosessen med å utvikle en nordisk samekonvensjon. Regjeringen vil rette større oppmerksomhet mot hvordan samepolitiske målsettinger og etablerte rettigheter kommer til praktisk uttrykk innenfor velferdsstatens ordninger og tilbud slik at samer kan ha trygghet for at deres behov imøtekommes. Regjeringen vil sette i gang et omfattende lovarbeid for å tydeliggjøre Sametingets formelle stilling. I styringsdialogen med statlige virksomheter skal det arbeides med å synliggjøre samiske hensyn.

Sametinget ble orientert om arbeidet med og innholdet i stortingsmeldingen. Regjeringen bemerker også at det vil bli konsultert med Sametinget om konkretiseringen og gjennomføringen av tiltakene som legges frem.

4.6 Prosjekt om retten til medvirkning for samiske barn og unge

Barneombudene i Norge, Sverige og Finland har samarbeidet om et prosjekt der man har undersøkt retten til medvirkning etter barnekonvensjonens artikkel 12 for samiske barn og unge. Hovedkonklusjonen fra rapporten er at samiske barns rettigheter etter barnekonvensjonen, nasjonal lovgivning og andre internasjonale konvensjoner ikke etterleves fullt ut.²⁷² Barneombudet deltok 17. november 2008 i åpen høring i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité om Stortingsmelding nr. 28 *Samepolitikken*.²⁷³ Ombudet redegjorde for sine synspunkter når det gjaldt barneperspektivet i meldingen.²⁷⁴

Barneombudet er blant annet svært bekymret for samiske barns språkopplæring. På de nasjonale prøvene i 2008 gjør barn i Finnmark det dårligst i landet. Det er Barneombudets oppfatning at skolemotivasjon og prestasjoner henger

272 Rapporten er tilgjengelig på www.barneombudet.no/temasider/asyl_minor/samiske_ba/arkiv/retten_til/.

273 Stortingsmeldingen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/stmeld/2007-2008/stmeld-nr-28-2007-2008-.html?id=512814.

274 Ombudets høringsnotat er tilgjengelig på www.barneombudet.no/temasider/asyl_minor/samiske_ba/arkiv/barneombud1/.

sammen med sosiale forhold, men også med forhold som vedgår den generelle opplærings situasjonen.

Ett av hovedfunnene i rapporten er at samisk ungdom er lite tilfreds med sin opplærings situasjon. Problemene viser seg både i form av manglende læremidler, manglende lærekref-ter, og generelt manglende tilrettelegging fra skolens side. Etter Barneombudets syn er situasjonen uholdbar i relasjon til samiske barns rett til ikke-diskriminering etter barnekonvensjonen artikkel 2 og artikkel 29 om retten til opplæring som utvikler respekt for egen kulturell identitet.

Det er stor mangel på kunnskap om samiske barn i barne-vernnet. Den kunnskapen som finnes, dreier seg i hovedsak utelukkende om forhold i Finnmark. Barneombudet frem-øver spesielt behovet for styrket arbeid med samisk kultur i grunnutdanningen for barnevernspedagoger; dette er særlig viktig idet de fleste samer i Norge bor utenfor samiske kjer-neområder, og det er behov for kompetanse om samisk kul-tur i hele resten av landet. Barneombudet påpeker videre at en vurdering av barnets beste alltid bør være det primære i behandling av barnevernssaker.

4.7 Tilskudd til samiske aviser

I statsbudsjettet for 2008 ble tilskuddet til samiske aviser økt med fem millioner kroner. Forslaget ble begrunnet med de samiske avisenes viktige funksjon med hensyn til samisk de-mokrati og språkutvikling og med ønsket om å legge til rette for etablering av samiske dagsaviser. Videre økning er nå foreslått i St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Statsbudsjettet 2009*;²⁷⁵ samiske språk skal støttes ytterligere og en ordning med til-skudd til produksjon av avissider på lulesamisk i ikke-samis-ke aviser utvides til også å innbefatte sørsamisk.

4.8 Høyesterettsavgjørelse

Høyesterettsdom om slakting av tamrein ved såkalt *giettâdit*²⁷⁶

Høyesterett avsa 19. desember 2008 dom i sak om hvorvidt slakting utenfor slakteri av tamrein uten forutgående bedøvelse

275 Stortingsproposisjonen er tilgjengelig på www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2009/dokumenter/pdf/gulbok.pdf.

276 HR-2008-02183-A.

ved såkalt *giettâdit* – en samisk sedvane – er beskyttet av ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk artikkel 8, slik at forholdet ikke kan straffes etter dyrevernloven § 31, jf. § 9, jf. straffeloven § 1 annet ledd).

Giettâdit er slaktning uten bruk av krumkniv. A nektet å vedta et forelegg hvor han ble siktet for å ha avlivet dyr på en slik måte at det kom i fare for å lide unødvendig, jf. dyrevernloven § 31, jf. § 9. Saken ble oversendt tingretten, hvor A ble frifunnet under dissens. Påtalemyndigheten anket saken til lagmannsretten, som idømte A bot på 5.000 kroner for overtredelse av dyrevernloven § 31 jf. § 9. Dommen ble anket til Høyesterett.

Høyesterett flertall kom til at artikkel 8 nr. 1 i den aktuelle ILO-konvensjonen generelt regulerer forhold mellom nasjonalstatens lovregler og urfolkssedvaner, mens nasjonalstaten etter artikkel 8 nr. 2 skal respektere et urfolks skikker i det innbyrdes forholdet, med mindre regulering er nødvendig for å sikre urfolkets grunnleggende rettigheter. Straffrihet kunne ikke forankres i artikkel 8. nr 2. Det var her tale om anvendelsen av lovregler for slakt som gjelder generelt i Norge, og da måtte spørsmålet om straffrihet ifølge Høyesterett avgjøres etter den avveining som artikkel 8 nr. 1 anviser.

Mot dyrevernloven § 9 sto i denne saken en samisk sedvane som i hovedsak var praktisk og økonomisk begrunnet. Slike praktiske og økonomiske behov kunne etter Høyesteretts vurdering langt på vei ivaretas ved bruk av krumkniv til bedøving ved hjernestikk før dyret avblødes. Den tradisjonelle bruk av kniv til avliving ved stikk i hjertet – *giettâdit* – kunne slik Høyesterett så det, ikke være av særlig betydning for opprettholdelse av samisk tradisjonell skikk for slakt av nisterein (rein til eget bruk). Høyesterett viste også til at de samiske organisasjonene ikke tok opp spørsmålet om bevaring av andre skikker for avliving av tamrein utenfor slakteri under høringen av forskrift for bruk av krumkniv. (Se del IV punkt 4.3.)

Konklusjonen ble etter dette at en avveining etter artikkel 8 nr. 1 ikke kunne føre til tilsidesettelse av dyrevernloven § 31, jf. § 9.

Høyesterett forkastet enstemmig anken.

5. NASJONALE MINORITETER

Nasjonale minoriteter er særskilt vernet gjennom Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter. Av de øvrige konvensjonene, er særlig SP artikkel 27 viktig, da den 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, 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 videre 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, men ikke i menneskerettsloven med forrang.

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 Norges fjerde rapport under Den europeiske pakten om region- eller minoritetsspråk

Minoritetsspråkpakten legger til grunn at vern om de historiske regions- eller minoritetsspråkene i Europa er med på å holde oppe og utvikle kulturell rikdom og tradisjoner i Europa. Minoritetsspråkpakten har mer detaljerte og mer omfattende regler om språkrettigheter enn Rammekonvensjonen om vern av nasjonale minoriteter har.

I Norge defineres samisk, kvensk, romanes og romani som region- eller minoritetsspråk.

Norge leverte sin fjerde periodiske rapport under Minoritetsspråkpakten 18. juni 2008.²⁷⁷

6. BARN

Barns rettigheter er nedfelt i FNs barnekonvensjon, i tillegg til at barn – som voksne – har rettigheter etter de øvrige menneskerettighetskonvensjonene. Et særskilt vern for barn følger også av 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 barnearbeid verner også om barnets rettigheter.

Barnekonvensjonen artikkel 2 forbyr diskriminering av ethvert barn innenfor statens jurisdiksjon ved utøvelsen av rettighetene nedfelt i konvensjonen. Rettigheten skal sikres uten hensyn til barnets, dets foreldres eller verges rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling.

Artikkelen pålegger videre staten å treffe alle egnede tiltak for å beskytte barnet mot enhver form for diskriminering basert på foreldrenes eller andre familiemedlemmers stilling, virksomhet, meningsyttringer eller tro. FNs konvensjon mot diskriminering i undervisning av 30. august 1961 er også relevant for beskyttelsen av barns rettigheter.

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 barnevernloven

²⁷⁷ Rapporten finnes på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Nasjonale_minoriteter/midtspalte/minoritetssprakpakta.html?id=86936.

om barnets rettigheter, sammen med enkeltbestemmelser i annen lovgivning.

Grunnloven inneholder ikke særskilt beskyttelse av barns rettigheter.

6.1 Europarådets reviderte konvensjon om adopsjon av barn

Norge signerte 27. november 2008 Europarådets reviderte konvensjon om adopsjon av barn.²⁷⁸

Europarådets konvensjon om adopsjon av barn er fra 1967. Norge har vært tilsluttet denne konvensjonen, som i lengre tid har vært under revisjon. Hensikten med revisjonen har vært å modernisere konvensjonen og bringe den i samsvar med rettspraksis ved Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. I den nye konvensjonen er muligheten til å bli vurdert som adoptivforeldre utvidet til også å gjelde ektefeller av samme kjønn og registrerte partnere.

6.2 Norges fjerde rapport til FNs barnekomité

Norge ratifiserte barnekonvensjonen 8. januar 1991. Den er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven med virkning fra 1. oktober 2003. Norge rapporterer til FNs barnekomité om oppfølgingen av konvensjonen hvert femte år, jf. BK artikkel 44 nr. 1 bokstav b. Norske myndigheter overleverte 28. mars 2008 sin fjerde rapport om oppfølgingen av barnekonvensjonen til FNs barnekomité.²⁷⁹

Norges rapporteringer til barnekomiteen er nå synkronisert slik at den fjerde rapporten omfatter både Norges oppfølging av barnekonvensjonen og begge tilleggsprotokollene; valgfri tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi og valgfri tilleggsprotokoll om barn i væpnet konflikt. Rapporten er organisert i henhold til de generelle retningslinjene om form og innhold av periodiske rapporter fra stater,²⁸⁰ og det refereres fortløpende til Norges tre foregående rapporter og til de tidligere merknadene og anbefalingene fra FNs barnekomité til Norge i rapporten.

278 European Convention on the Adoption of Children (Revised), CETS No. 202.

279 Rapporten er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2008/Barnets_rettigheter.pdf.

280 CRC Committee Guidelines for reporting, CRC/C/58/Rev.1.

Sivilt samfunn deltar også i rapporteringen til barnekomiteen, og i løpet av 2009 vil Norsk senter for menneskerettigheter fremlegge sin supplerende rapport.

Det blir i rapporten vist til vedtatte lovendringer, en rekke handlingsplaner og andre planlagte eller igangsatte tiltak for perioden etter komiteens forrige anbefalinger.²⁸¹ Blant annet blir det vist til at regjeringen høsten 2007 vedtok å styrke og sikre barns rettigheter gjennom bedre overvåking av barns rettigheter i Norge. Barne- og likestillingsdepartementet vil få et overvåkings- og pådriveransvar. Det skal settes i gang tiltak som statistikk- og indikatorutvikling, dialogforum, opplæring og informasjon. Det vil bli faste kontaktpersoner for arbeidet i berørte departementer. Regjeringen har samtidig vedtatt å igangsette en juridisk utredning som skal gjøres av en uavhengig instans. Denne skal belyse hvorvidt norsk lov på relevante områder tilfredsstiller barnekonvensjonens krav.

Parallelt med rapporteringsarbeidet har norske myndigheter innhentet synspunkter fra barn og unge i åtte kommuner om hvordan deres rettigheter blir fulgt opp i hverdagen. Barna har blant annet uttalt seg om sitt kjennskap til barnekonvensjonen, om de blir hørt i hverdagen, om de trives på skolen og hvorvidt de er blitt utsatt for urettferdig behandling eller diskriminering. NOVA har sammenfattet resultatene i rapporten *Barn og unge rapporterer til FN om sine rettigheter – vedlegg til Norges fjerde rapport om barnekonvensjonen*.²⁸²

6.3 Barneombudet ber om at Barnekomiteens generelle kommentarer om barns rettigheter oversettes til norsk

FNs barnekomité har gitt ut flere generelle kommentarer om ulike temaer, såkalte *General Comments*.²⁸³ Kommentarene redegjør for komiteens forståelse av ulike artikler eller viktige temaer. Barneombudet ba i brev 25. september 2008 Barne- og likestillingsdepartementet om å oversette barnekomiteens generelle kommentarer til barnekonvensjonen til norsk. De generelle kommentarene gir ifølge Barneombudet et viktig bidrag for å forstå og tolke konvensjonen.

²⁸¹ Concluding observations from the UN Committee on the Rights of the Child, CRC/C/15Add.262 of 3 June 2005, CRC/C/OPSA/CO/3 of 3 June 2005 and CRC/C/OPAC/NOR/CO/1 of 8 June 2007.

²⁸² Undersøkelsen er tilgjengelig på www.nova.no/asset/3180/1/3180_1.pdf.

²⁸³ Se www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm.

For å gjøre barnekonvensjonen tilgjengelig i Norge, er det viktig å legge til rette for at relevante kilder om konvensjonen blir gjort tilgjengelige. Barnekomiteen uttrykker i sine merknader til Norges tredje rapport at den er betenkt over at det fortsatt er lav bevissthet om konvensjonen blant barn og ungdom, og at ikke alle fagfolk som arbeider med og for barn, får tilstrekkelig opplæring i barns rettigheter. Komiteen oppmuntrer samtidig norske myndigheter til å sikre at komiteens generelle kommentarer blir oversatt og spredd.²⁸⁴

6.4 Endringer i voldsoffererstatningsloven

Den 1. januar 2008 trådte enkelte endringer i voldsoffererstatningsloven²⁸⁵ i kraft. Formålet med endringene er å styrke stillingen til barn som har opplevd vold. I ny § 1 presiseres det at barn som har opplevd vold mot en nærstående person, og dette er egnet til å skade barnets trygghet og tillit, har rett til voldsoffererstatning. Dette betyr at ordningen er utvidet til å gjelde barn som er vitne til vold. Tidligere var det bare den som hadde lidd personskade som følge av en forsettlig legemskrenkelse eller en annen straffbar handling som hadde preg av vold eller tvang, som hadde rett til slik erstatning.

Videre er det ved endringer i § 3 annet ledd lovfestet en utvidet foreldelsesregel for barn og unge, som fører til at det er tilstrekkelig at en søknad om voldsoffererstatning fremsettes før skadelidte fyller 21 år.

6.5 Endringer i barnevernloven – lovfesting av barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år²⁸⁶

Stortinget vedtok 8. mai 2008 lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur)²⁸⁷ om å lovfeste barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

284 Barneombudets brev til Barne- og likestillingsdepartementet, www.barneombudet.no/barnekonvensjonen/rettighets/arkiv/barnekomit/.

285 Lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m.

286 Problemstillingen barnevernets ansvar for enslige mindreårige asylsøkere ble også omtalt i *Årbok for menneskerettigheter 2007* punkt 6.3 (s. 189) og punkt 6.12 (s. 196).

287 Ot.prp. nr. 28 (2007–2008) er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2043786/PDFS/OTP200720080028000DDDDPDFS.pdf.

Lovendringen innebærer at barnevernsmyndighetene har tatt over ansvaret i mottaksfasen for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Dette ansvaret lå tidligere hos utlendingsmyndighetene, og barna ble da plassert i statlige asylmottak med et mindre tilfredsstillende omsorgstilbud. Målsettingen med overtakelsen av ansvaret er å gi et bo- og omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere som ivaretar deres spesielle behov og som er kvalitetsmessig på høyde med det som gis andre barn som er under offentlig omsorg.

Flere høringsinstanser har imidlertid uttalt seg kritisk om at enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år ikke omfattes av dette omsorgstilbudet.²⁸⁸ Norsk senter for menneskerettigheter etterlyste en begrunnelse for denne forskjellsbehandlingen av ulike grupper enslige mindreårige asylsøkere samt en konkret tidsplan for utvidelse av omsorgstilbudet til gruppen 15–18 år i sin høringsuttalelse til lovforslaget 10. oktober 2007.²⁸⁹

Regjeringen opplyste i statsbudsjettet for 2008,²⁹⁰ og i Norges fjerde rapport til FNs barnekomité, at man tok sikte på at omsorgsansvaret for gruppen 15–18 år skulle overføres til barnevernet i løpet av 2009. Regjeringen har i statsbudsjettet for 2009 bevilget 15,5 millioner kroner for å forbedre forholdene for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15–18 år. Regjeringen har imidlertid utsatt å overføre det formelle omsorgsansvaret for denne gruppen til barnevernet. Denne delen av reformen er utsatt til «senere budsjettår», da reformen for gruppen under 15 har blitt mer krevende enn forutsatt.²⁹¹

Barneombudet er en av flere instanser som har kritisert denne utsettelsen av reformen. Ombudet leverte 6. november

288 En bredt sammensatt gruppe av organisasjoner leverte blant annet 3. november 2008 brev til Stortingets Familie- og kulturkomité, hvor det med bakgrunn blant annet i FNs barnekonvensjon ble tatt til orde for at «Stortinget nå må gripe inn og sikre at enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år også får den omsorgen, ivaretagelsen og rettssikkerhet de har rett på». Brevet er tilgjengelig på 209.85.129.132/search?q=cache:lJKZriWMZogJ:www.psykol.no/arch/_img/9160914.doc+%E2%80%9DEtt+skritt+frem+og+to+tilbake%E2%80%A6%E2%80%9D+barn&hl=no&ct=clnk&cd=2&gl=no.

289 Se www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2007/.

290 Barne- og likestillingsdepartementets St.prp. nr. 1 (2007–2008).

291 St.prp. nr. 1 (2008–2009), Arbeids- og inkluderingsdepartementet, side 23: www.regjeringen.no/pages/2112700/PDFS/STP200820090001AIDDDDPDFS.pdf.

2008 et notat til Familie- og kulturkomiteen på Stortinget hvor utsettelsen av reformen kritiseres og hvor det bes om at Stortinget sikrer at barnevernet overtar omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år.²⁹²

Sivilombudsmannen ba i et brev 25. september 2008 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet gi en orientering om situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere. Sivilombudsmannen uttalte 14. november 2008 at redegjørelsen ga et nyttig grunnlag for å vurdere eventuell videre oppfølging fra ombudsmannens side.²⁹³

6.6 Høring – innstramning i asylpolitikken – enslige mindreårige asylsøkere over 16 år

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 18. november 2008 forslag om endring i forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) på høring. Forslaget er en oppfølging av at regjeringen 3. september 2008 fremmet 13 tiltak for å stramme inn asylpolitikken. Bakgrunnen var at Norge, ved siden av Nederland, på det tidspunktet hadde hatt den største økningen av asylankomster i Europa i 2008.

Ett av tiltakene i høringsnotatet omhandler enslige mindreårige asylsøkere over 16 år. Departementet foreslår å innta en ny bestemmelse i utlendingsforskriften som innebærer at enslige mindreårige asylsøkere over 16 år kan gis midlertidig og begrenset oppholdstillatelse frem til fylte 18 år, når søkeren ikke har annet oppholdsgrunnlag enn at norske myndigheter ikke finner omsorgsperson i hjemlandet. Enslige mindreårige asylsøkere som har krav på asyl, er vernet mot retur etter utlendingsloven § 15 eller får ordinær tillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 8 annet ledd, vil som i dag få en tillatelse som kan fornyes og som danner grunnlag for bosettingstillatelse.

Forslaget innebærer en endring for den gruppen av enslige mindreårige søkere som har som eneste grunnlag for å få opphold i Norge, at norske myndigheter ikke kan legge til grunn at vedkommende vil bli tatt hånd om av foreldre eller andre omsorgspersoner ved retur. Praksis vil fortsatt være at

292 Notatet er tilgjengelig på www.barneombudet.no/sfiles/6/58/9/file/notat_til_familie_og_kulturkomiteen_november_08.pdf.

293 Sak 2008/1963 14. november 2008.

manglende omsorgsperson ved retur anses som et sterkt menneskelig hensyn som gir grunnlag for oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Endringen er at den tillatelsen som gis, vil være av midlertidig karakter, ved at den kun gjelder frem til fylte 18 år, og ikke kan fornyes. Tillatelsen vil ikke danne grunnlag for bosettingstillatelse eller for familiegjenforening. Søkere som får en slik tillatelse må dermed være innstilt på at de skal returnere til hjemlandet når de er blitt myndige. For å omfattes av den foreslåtte bestemmelsen, må søker være over 16 år.

NOAS²⁹⁴ er en av flere organisasjoner som har uttalt seg kritisk om dette tiltaket. «De bryter barnekonvensjonen hvis de sender barn ut av landet, og nå velger de å utsette avslaget til disse blir voksne. Dette setter barns liv på vent, og det er en uheldig og vanskelig livssituasjon,» sier NOAS.²⁹⁵

6.7 Høring – barnelovutvalgets forslag til endringer i barneloven NOU 2008: 9 *Med barnet i fokus*

Den 29. april 2008 avga Barnelovutvalget NOU 2008: 9 *Med barnet i fokus – en gjennomgang av barnelovens regler om foreldreansvar, bosted og samvær*²⁹⁶ til Barne- og likestillingsdepartementet. Utvalgets mandat var å vurdere endringer i barneloven ut fra at begge foreldre anses å være like viktige for barnet, og ut fra en ønsket samfunnsutvikling der begge foreldres tid, ansvar, omsorg og medbestemmelse over viktige sider av barnets liv står sentralt.

Utvalget kom med en rekke forslag til endringer i dagens barnelov: Etter dagens regelverk er foreldreansvaret delt når foreldrene er gift, bor sammen ved fødselen eller avtaler dette særskilt. Lovforslaget drøfter om hensynet til like rettigheter for foreldrene bør føre til en regel om automatisk delt foreldreansvar. Utvalgets flertall fremholder imidlertid at det i enkelte tilfeller, som der en av foreldrene utsetter den andre for vold, ikke vil være til barnets beste med en regel om automatisk delt foreldreansvar. I saker der helsehjelp anses nødvendig for barnet, går utvalget samlet inn for å endre regelverket slik at det er tilstrekkelig med samtykke fra én forelder.

294 Norsk organisasjon for asylsøkere: www.noas.org/.

295 Se www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article2634057.ece.

296 Utredningen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2067864/PDFS/NOU200820080009000DDDPDFS.pdf.

Barneloven § 43 inneholder en legaldefinisjon av begrepet «vanleg samvær». Utvalget har diskutert hvorvidt en slik definisjon styrker barnets kontakt med begge foreldrene. Flertallet ønsker å beholde en definisjon, som utvides til 5 overnattinger per 14 dager. Mindretallet ønsker ikke at loven skal legge føringer som kan oppfattes som en norm, men at et minimumssamvær fastsettes gjennom forarbeidene. Et samlet utvalg går inn for en viss utvidet bruk av ordningen med tilsyn under samvær, for å sikre barnets rett til beskyttelse under samvær. Utvalget avviser at det er hensiktsmessig å innføre en samværsplikt.

Utvalget står samlet på at foreldrene fritt skal kunne avtale den bostedsløsning som passer best for barnet. Flertallet går derfor inn for å endre barneloven § 36 og formuleringen «den barnet bor fast hos» slik at det ikke lenger skal være en rettslig føring for at barnet skal ha et bosted som hovedbase. Samtidig drøfter utvalget om domstolene skal gis adgang til å idømme delt bosted, noe flertallet finner hensiktsmessig.

Utvalgets flertall foreslår å utvide muligheten til fysisk avhenting av barn fra å gjelde bosted og foreldreansvar til også å omfatte samvær.

Per i dag kan den forelder som barnet bor hos, bestemme flytting for barnet innenlands, men ikke til utlandet. Utvalget foreslår at slike beslutninger legges inn under foreldreansvaret til felles avgjørelse av begge foreldrene. Korte flyttinger skal unntas, samt et generelt unntak for flyttinger til barnets beste. Mindretallet mener det er tilstrekkelig med en varslingsplikt med mulighet for mekling og rettslig overprøving.

Utvalget foreslår ingen regel når det gjelder skole og barnehage ved delt bosted, men legger til grunn at i de fleste saker vil det være til barnets beste å ha én skole og én barnehage. Utvalget understreker slik viktigheten av at foreldrene tilpasser seg.

Norsk senter for menneskerettigheter var i sin høringsuttalelse²⁹⁷ positiv til at barnelovutvalget har foretatt grunnleggende gjennomgang av barnets beste og av menneskerettig-

297 Høringsuttalelsen er å finne på www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/Hoyringar/hoeringsdok/2008/horing---nou-2008-9-med-barnet-i-fokus--/horingsuttalelser/horingsuttalelser-med-merknader.html?id=519324.

hetene.²⁹⁸ I høringsuttalelsen påpeker senteret imidlertid at utvalget ikke har søkt å innhente barn og unges meninger i sitt arbeid. Skilsmisse, samvær og bosted er av de tema som opptar flest unge i Norge i dag, og BK artikkel 12 gir dem rett til å uttale seg. Senteret oppfordrer myndighetene til i større grad å ivareta barn og unges rett til deltakelse og påse at barnets beste vektlegges også i det videre arbeidet med de nye reglene.

Høringsfristen var 1. september 2008.

6.8 Høring – forslag til endring i barneloven § 30 tredje ledd (fysisk avstraffelse av barn)

Det følger av FNs barnekonvensjon artikkel 19 nr. 1 at det påligger staten å sørge for at barn beskyttes mot «alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk». FNs globale studie om vold mot barn²⁹⁹ fra oktober 2006 fremsetter også klare anbefalinger vedrørende vold mot barn, herunder at alle stater må innføre et lovforbud mot vold mot barn og sikre at dette forbudet håndheves. FNs barnekomité har i en generell kommentar om vold mot barn³⁰⁰ konkludert med at artikkel 19 skal tolkes slik at all vold mot barn må anses forbudt.

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 21. november 2008 forslag til endring av barneloven § 30 tredje ledd (fysisk avstraffelse av barn) på høring. Det foreslås en presisering i bestemmelsen slik at det kommer tydelig frem at all form for vold mot barn (både fysisk og psykisk, også når det skjer i oppdragelsesøyemed) er forbudt i Norge. Den såkalte *Klapsedommen* fra 30. november 2005³⁰¹ skapte usikkerhet om det er et totalforbud mot vold mot barn i Norge. Den forslåtte presiseringen av barneloven § 30 er ment å gjøre det helt klart at all form for vold mot barn er forbudt. Endringsforslaget er en oppfølging av første del av anmodningsvedtak nr. 405, 14. mars 2008.

298 Se i denne sammenheng også Barneombudets høringsuttalelse, som er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/Hoyringar/hoeringsdok/2008/horing--nou-2008-9-med-barnet-i-fokus--/horingsuttalelser/horingsuttalelser-med-merknader.html?id=519324.

299 UN study on violence against children, daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/491/05/PDF/N0649105.pdf?OpenElement.

300 CRC Committee General Comment no. 8 (2006), www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm.

301 HR-2005-01865-A.

Justisdepartementet har varslet at barns rettsvern vil bli styrket også i straffeloven; der skal det fastslås at det som anses som vold i barneloven, også er ment å anses som vold i bestemmelsene etter straffeloven.

Høringsfristen er 2. februar 2009.

6.9 **NOU 2008: 15 *Barn og straff***

Utredningen NOU 2008: 15 *Barn og straff*⁵⁰² ble sendt på høring 23. oktober 2008. Utvalget har sett på reaksjoner og tiltak mot alvorlig ungdomskriminalitet. Utvalget ble særlig bedt om å utrede alternativ til å la personer mellom 15 og 18 år gjennomføre varetekt eller fengselsstraff. Utvalget ble også bedt om å utrede hvilke andre tiltak samfunnet bør ha til rådighet for personer mellom 15 og 18 år som utfører alvorlig eller gjentatt kriminalitet.

Utredningen inneholder utvalgets syn på de temaer som er beskrevet i mandatet og forslag til lovendringer.

Høringsfrist er 29. januar 2009.

6.10 **Utvalg skal gjennomgå barnelovens regler om farskap**

Regjeringen oppnevnte 28. mars 2008 et offentlig utvalg som skal vurdere behovet for endringer i barnelovens regler om farskap. Et viktig mål er å tilpasse loven til den samfunnsmessige og teknologiske utviklingen.

Utvalget skal blant annet drøfte:

- Om det biologiske prinsipp, som står sterkt i dagens barnelov, ivaretar barnets beste på en optimal måte for alle grupper av barn. Videre hvorvidt det offentliges ansvar for å fastsette farskap er hensiktsmessig regulert.
- Om det er hensiktsmessig eller ikke å beholde *pater est*-regelen i barneloven, og i så fall om den skal utvides til også å omfatte samboere.
- Om barnelovens prosessuelle regler med hensyn til fastsettelse av farskap er godt nok tilpasset den teknologiske utviklingen.
- Om barneloven og tilhørende lovverk bør endres for bedre å tilpasses situasjoner hvor barn blir født eller unnfanget i utlandet.

302 NOU 2008: 15 *Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll.*

Utvalget ledes av professor dr. juris Aslak Syse, og skal levere sine konklusjoner til Barne- og likestillingsdepartementet i en offentlig utredning 16. mars 2009.

6.11 Ny handlingsplan mot kjønnslemlestelse

Regjeringen la 5. februar 2008 frem handlingsplan mot kjønnslemlestelse av jenter 2008–2011 med 41 tiltak.³⁰³ Handlingsplanen inneholder en bred satsing mot kjønnslemlestelse som både skal legge vekt på forebygging og sikre et godt tilgjengelig helsetilbud til dem som har blitt utsatt for et slikt overgrep. Gjennom handlingsplanen skal arbeidet mot kjønnslemlestelse forankres enda tydeligere hos nasjonale, regionale og kommunale myndigheter. Det er ønskelig med tett samarbeid mellom myndighetene og berørte grupper. Det skal derfor opprettes en nasjonal rådgivningsgruppe som ledd i dette samarbeidet.

Norsk senter for menneskerettigheter utredet på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet *Menneskerettslige aspekter knyttet til kjønnslemlestelse og helseundersøkelser*.³⁰⁴ Rapporten ble skrevet av professor Henriette Sinding Aasen ved Universitetet i Bergen. Rapporten ble presentert i et åpent møte om kjønnslemlestelse 4. juni 2008 og overlevert departementet 30. juni 2008. Rapporten konkluderer med at tvungne helseundersøkelser for å bekjempe kjønnslemlestelse ikke kan iverksettes uten å krenke EMK. Bekjempelse av kjønnslemlestelse må derfor skje med andre virkemidler enn tvungne helseundersøkelser. (Mer om rapporten i del II punkt 9.6.)

På bakgrunn av blant annet utredningen fra Norsk senter for menneskerettigheter besluttet regjeringen i oktober 2008 at obligatorisk underlivsundersøkelse av alle jenter og jenter i risikogruppen ikke er aktuelt. Regjeringen ønsker derimot at alle jenter og kvinner som kommer fra områder der forekomsten av kjønnslemlestelse i henhold til verdens helseorganisasjon er 30 % eller mer, tilbys samtale og frivillig underlivsundersøkelse.³⁰⁵

³⁰³ Handlingsplanen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Planer/2007/Handlingsplan%20mot%20kjønnslemlestelse_net.pdf.

³⁰⁴ Henriette Sinding Aasen, *Menneskerettslige aspekter knyttet til kjønnslemlestelse og helseundersøkelser*, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 5/2008.

³⁰⁵ Pressemelding 12. november 2008: www.regjeringen.no/nb/dep/bsd/pressemeldinger/2008/tilbud-om-underlivsundersokelse-som-tilt.html?id=535935.

Dette innebærer ifølge Barne- og likestillingsdepartementet at:

- Alle nyankomne innvandrerkvinner fra de aktuelle områdene skal tilbys underlivsundersøkelse innen ett år etter ankomst.
- Alle bosatte jenter og norskfødte jenter med innvandrerforeldre fra de aktuelle områdene skal få tilbud om samtale og underlivsundersøkelse ved skolestart, i femte trinn og gjennom seksualundervisningen på ungdomsskolen.
- Undersøkelsen skal bygge på informert og gyldig samtykke, jf. pasientrettighetsloven.³⁰⁶
- Det skal være legitimt å takke nei til tilbudet – uten at det i seg selv gir noen konsekvenser.
- Det skal benyttes tolkehjelp hvis det er behov for det.

Barne- og likestillingsminister Anniken Huitfeldt og helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen uttalte da de la frem de nye tiltakene mot kjønnslemlestelse at «[k]jønnslemlestelse strider mot grunnleggende menneskerettigheter. Det er ulovlig og gjør ubotelig skade for den som rammes. Derfor innfører vi nå ytterligere tiltak for å forhindre dette».

6.12 Rapport om barns rett til beskyttelse i asylsaker

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), leverte Norsk senter for menneskerettigheter 3. juli 2008 rapporten *Barn, tortur og retur*.³⁰⁷ Rapporten ble skrevet av dr. juris Elisabeth Gording Stang. Hovedproblemstillingen i rapporten er i hvilken grad det skal anvendes et utvidet torturbegrep for barn, med andre ord om torturen antar andre former enn for voksne, og om terskelen for tortur og vern mot retur bør være lavere for barn på grunn av sårbarhet og større skadefølger.

I rapporten anbefales det blant annet at barnespesifikke kriterier nedfelles i nasjonale beskyttelsesbestemmelser for å sikre større rettslig anerkjennelse og synliggjøring av barns historier. Vedtakene til Utlendingsnemnda må videre henvises til relevante bestemmelser i barnekonvensjonen, og standardmaler for vedtakene bør forbedres. Det bør videre legges til grunn et relativt og utvidet torturbegrep, og «barnets beste» må være et tolkningsprinsipp ved alle rettslige vurderinger som foretas.

³⁰⁶ Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter.

³⁰⁷ Se www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rapporter_planer/rapporter/2008/barn-tortur-og-retur.html?id=520646.

AID uttalte i pressemelding samme dag at departementet vil gjennomgå rapporten grundig for å se om det er noen spesielle tiltak som bør settes i verk.³⁰⁸

6.13 Ny bok om barnekonvensjonen: *Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge*

Norsk senter for menneskerettigheter og Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo har sammen med Redd Barna utgitt boken *Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge*³⁰⁹. Boken er støttet økonomisk av Barne- og likestillingsdepartementet og organisasjonen Fritt Ord. I boken samles artikler fra 17 forfattere som hver tar for seg et temaområde hvor de har særlig kompetanse. Boken omhandler barnekonvensjonens innhold, og hvordan rettstilstanden er i Norge. Boken er ment å være et nyttig verktøy for alle som arbeider med barn, fra dommere og advokater til helsearbeidere og saksbehandlere i offentlig forvaltning. Barnekonvensjonsboken, eller deler av den, er tatt inn som pensum ved Universitetet i Oslo.

Statssekretær i Barne- og likestillingsdepartementet, Kjell Erik Øye (Ap) var til stede under lanseringen av boken 28. august 2008 og karakteriserte boken som en meget grundig bok som dekker et vidt spekter på et viktig område. Statssekretæren sa videre i sin innledning at

«[b]arnekonvensjonen skal prege all offentlig myndighetsutøvelse. Dette gjelder for eksempel prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som angår barn. Et annet viktig prinsipp er barns rett til å si sin mening og bli hørt i saker som vedrører barnet selv. Disse rettighetene er nedfelt i en rekke norske lover. Det er likevel behov for større bevissthet blant myndighetsutøvere for å realisere rettighetene i praksis ... [D]et finnes fortsatt problemer som må løses før vi kan si at barnekonvensjonen er ivaretatt fullt ut i Norge».³¹⁰

308 AIDs pressemelding nr. 72/2008.

309 Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg, *Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge*, Universitetsforlaget 2008.

310 Pressemelding 28. august 2008: www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2008/lansering-av-boken-barnekonvensjonen--ba.html?id=525214.

6.14 Situasjonen til barn som sitter i varetekt eller soner fengselsstraff

Ifølge FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav b skal fengsling av barn bare benyttes som siste utvei og for kortest mulig tidsrom. Artikkel 37 bokstav c sier at barn som er berøvet sin frihet, skal holdes adskilt fra voksne, med mindre det motsatte anses å være til barnets beste. Artikkel 40 sier at «ethvert barn som ... finnes å ha begått et straffbart forhold, har rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets følelse av verdighet og egenverd».

Ifølge Justisdepartementets oversikter var i 2006 til sammen 46 barn frihetsberøvet i norske fengsler. I 2007 var tallet 41. Per 19. juni 2008 satt 10 barn fengslet i Norge. Mens barnekonvensjonen har som klar hovedregel at barn ikke skal sone sammen med voksne med mindre det er til beste for barna, har Norge et system som gjør at barn så å si i regelen sitter sammen med voksne. Dette viser undersøkelser fremlagt av Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg.³¹¹

For å belyse situasjonen for barn som sitter i varetekt eller soner fengselsstraff i Norge, har Menneskerettighetsutvalget i 2008 igangsatt en intervjuundersøkelse som skal munne ut i en rapport i 2009. Undersøkelsene så langt gir ifølge Menneskerettighetsutvalget grunnlag for å peke på en del tendenser, blant annet: Barn i Norge sitter som hovedregel i fengsel sammen med voksne. I noen tilfeller deler barn celle med en voksen medinnsatt. Barn ned til 16 år soner sammen med erfarne kriminelle voksne i alle aldre, herunder voksne med svært alvorlige dommer som barna jevnlig har felleskap med. Barn har gjennomgående fortalt om negativ påvirkning i form av at de blir forsøkt innlemmet i voksne kriminelle nettverk og at de tilbys narkotika. Mange har knyttet kriminelle kontakter. Barna opplever fullt ut å bli behandlet som voksne, både faktisk og rettslig. Det skjer gjennomgående ingen planmessig oppfølging eller tilrettelegging i forhold til barnet. Flere av barna oppgir å ha lite eller ingen kontakt med advokat, barnevern og barne- og ungdomspsykiatrien. De fleste barna har opplevd isolasjon i lange tidsrom. Flere av barna er plassert langt unna egen familie. I det verste eksempelet var avstanden til mor/verge over 200 mil.

³¹¹ Se advokatforeningen.no/Aktuelt/2008/Menneskerettighetsutvalget-undersoker-forholdene-for-barn-i-norske-fengsler/.

Flere av disse funnene er etter Menneskerettighetsutvalgets oppfatning svært problematiske i forhold til det særlige vern barnekonvensjonen artiklene 37 og 40 gir barn som kommer i kontakt med straffeapparatet.

I *Aftenposten* 27. juni 2008 ba Advokatforeningens Menneskerettighetsutvalg om at myndighetene iverksetter strakstiltak for å bedre forholdene for mindreårige innsatte.³¹²

Justisminister Knut Storberget uttalte samme dag i *Aftenposten*: «Jeg er ikke kjent med at norske fengsler ikke skal ha et tilbud til barn ... Dette er ikke noe lite lerret å bleke. Vi har sagt at innen denne stortingsperioden er over, skal vi ikke ha barn i norske fengsler. Jeg har stor tro på at vi skal nå nullvisjonen innen 2009 er omme.»³¹³

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» eller 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 er kommet klart til uttrykk i BK; der nevnes uttrykkelig funksjonshemming som forbudt diskrimineringsgrunnlag i artikkel 2. I tillegg forplikter BK artikkel 23 statene til å legge til rette for funksjonshemmede barns aktive deltakelse i samfunnet og til å gi funksjonshemmede barn tilpasset spesialomsorg.

Norge undertegnet 30. mars 2007 FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter, men har ennå ikke ratifisert den.³¹⁴ Konvensjonen slår fast at de alminnelige menneskerettighetene også gjelder for personer med nedsatt funksjonsevne, og at statene forplikter seg til å arbeide aktivt for

312 Se *Aftenposten* 27. juni 2008, «Barn på celle med tunge kriminelle».

313 Se *Aftenposten* 27. juni 2008, «– Ikke kjent med at barn ikke har tilbud».

314 Konvensjonsteksten er tilgjengelig på www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconve.pdf.

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. Den 20. juni 2008 ble lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) vedtatt.

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om funksjonshemmedes rettigheter.

7.1 Ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov

Våren 2008 la regjeringen frem Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne*.³¹⁵ Den 20. juni 2008 ble lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) vedtatt.

Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne, og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, jf. lovens § 1. Det er videre et formål å bidra til nedbygging av samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes. Blant annet forbyr all direkte og indirekte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, dersom ikke forskjellsbehandlingen er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den som forskjellsbehandles.

³¹⁵ Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-44-2007-2008-.html?id=505404.

Loven inneholder videre en bestemmelse om plikt til generell tilrettelegging. I Ot.prp. nr. 45 (2007–2008)³¹⁶ *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling* har regjeringen foreslått å skjerpe reglene om tilgjengelighet slik at det kreves universell utforming av all virksomhet som er rettet mot allmennheten, for eksempel publikumsbygninger og tilhørende uteområder. Universell utforming innebærer en likeverdig form for tilgjengelighet, slik at tilbudet kan brukes av flest mulig. Kravet om universell utforming gjelder både nye og eksisterende bygg. Brudd på plikten til tilrettelegging vil være diskriminering, såfremt tilretteleggingen ikke medfører en uforholdsmessig byrde for den aktuelle virksomheten.

Loven stiller også krav til informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), jf. § 11. All ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi rettet mot allmennheten skal fra 1. juli 2011 være universelt utformet. For eksisterende IKT-løsninger gjelder fristen fra 1. januar 2021.

Både i den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 3 og i den eksisterende diskrimineringsloven³¹⁷ § 3a lovfestes en aktivitets- og rapporteringsplikt for offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner. Aktivitetsplikt betyr at man skal jobbe målrettet, planmessig og aktivt med å iverksette tiltak for å oppnå likestilling og hindre diskriminering, mens rapporteringsplikt er en plikt til å rapportere om de tiltakene man setter i gang. Det innføres også aktivitetsplikt knyttet til målrettet og aktiv innsats for å fremme universell utforming i de virksomheter som loven omfatter.

Loven trer i kraft 1. januar 2009.

2.2 Ny forskrift om funksjons- og bevegelseshemmedes rettigheter i forbindelse med lufttransport

Samferdselsdepartementet vedtok 28. januar 2008 ny forskrift om funksjons- og bevegelseshemmedes rettigheter i forbindelse med lufttransport.³¹⁸ Forskriften gjennomfører

316 Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-45-2007-2008-.html?id=506136.

317 Lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.

318 Dette gjennomfører i norsk rett Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1107/2006 om rettigheter for funksjonshemmede passasjerer med redusert mobilitet på flyreiser. Forordningen er tilgjengelig på eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/da/oj/2006/l_204/l_20420060726da00010009.pdf.

Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1107/2006 i norsk rett. Forordningens målsetting er å sikre rettighetene til passasjerer med redusert mobilitet og funksjonshemming innen luftfarten ved at reisende ikke skal kunne nektes å fly på grunn av sin reduserte mobilitet eller funksjonshemming.

Departementet har som del av forskriften utarbeidet en nasjonal minstestandard for assistansetjeneste på norske lufthavner. Med dette er det etablert en nasjonal minstestandard som skal gjelde som kvalitetsstandard for alle norske lufthavner.

«Den nye nasjonale minstestandarden skal sikre at funksjons- og bevegelseshemmede passasjerer som har behov for assistanse, får god og verdig behandling ved alle norske lufthavner ... Med dette vedtaket går Norge lenger enn EU ved at staten fastsetter hvilke tjenester disse passasjerene skal ha krav på,» uttalte samferdselsminister Liv Signe Navarsete i juli 2008.³¹⁹

Det skal opprettes en egen passasjerklagenemnd for luftfart. Denne vil blant annet behandle klager etter ovennevnte regelverk.³²⁰

8. FLYKTNINGER OG ASYLSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN

FNs flyktningkonvensjon med tilleggsprotokoller er den viktigste internasjonale konvensjonen for personer som søker beskyttelse mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling 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 flyktningers rettigheter i oppholdslandet (asyl landet), for eksempel med hensyn til ikke-diskriminering, religionsutøvelse, private rettsforhold med videre.

³¹⁹ Se www.regjeringen.no/nb/dep/sd/presesenter/pressemeldinger/2008/assistanse-til-funksjons-og-bevegelsesh.html?id=520803.

³²⁰ Den planlagte nemndsordningen er beskrevet i Ot.prp. nr. 9 (2006–2007) *Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)*. Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/regpubl/otprp/2006-2007/Otprp-nr-9-2006-2007-.html?id=436391.

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.³²¹ 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 utlendingsloven § 15 første ledd. Utlendingsloven § 4 fastslår at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler når disse har til formål å styrke utlendingens stilling.

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om flyktninger og asylsøkeres rettigheter.

321 Jf. *Soering mot Storbritannia*, application no. 14038/88.

8.1 Endringer i utlendingsloven

Ny utlendingslov (lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her) ble sanksjonert i statsråd 15. mai 2008. Planlagt ikrafttredelse er 1. januar 2010.³²²

Nåværende utlendingslov (lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her) ble endret ved lov 9. mai 2008 nr. 13. Ny § 47a gjør Oslo til tvungent verneting i søksmål mot staten om gyldigheten av vedtak etter loven, eller om erstatning som følge av slike vedtak. Endringen trådte i kraft 1. juni 2008.

Tre mindre endringer i nåværende utlendingslov § 17 første ledd bokstav e, § 34a første ledd første punktum og § 37e første ledd trådte i kraft i mai 2008. Bakgrunnen er gjennomføring og ikrafttredelse av trepartsavtale mellom Norge, Island, Sveits og Det europeiske felleskap om samarbeid om Dublin-regelverket.³²³

8.2 Endringer i utlendingsforskriften

Fem endringer i utlendingsforskriften trådte i kraft 1. januar 2008. Fire av endringene er foretatt med sikte på å forenkle rekrutteringen for å lette tilgangen på faglært arbeidskraft fra utlandet (§§ 10, 39, 41 og 172) (jf. del III punkt 3.1.), og den femte endringen dreier seg om endring av § 142 som følge av ny tvistelov.

Endring i utlendingsforskriften § 107 annet ledd som åpner for at det kan gis flerreisevisum med en gyldighetsperiode på inntil fem år for bestemte kategorier av personer trådte i kraft 15. januar 2008.

8.3 Ny forskrift for Politiets utlendingsinternat på Trandum

En egen forskrift for Politiets utlendingsinternat på Trandum ble fastsatt i statsråd 11. april 2008.³²⁴ Trandum er en lukket institusjon for utlendinger som har fått endelig avslag på asylsøknad og ikke har forlatt landet innen utreisefristen, og utlendinger med ukjent identitet. Internatet drives av

³²² Mer informasjon om den nye loven finnes i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007).

³²³ Se Ot.prp. nr. 73 (2005–2006).

³²⁴ Forskrift 11. april 2008 nr. 355 om Politiets utlendingsinternat.

Politiets utlendingsenhet. Det er tidligere blitt reist kritikk mot internatet for mangelfullt regelverk.³²⁵

Forskriften fastsetter som grunnprinsipp at de som oppholder seg på Trandum, skal behandles på en human måte som ivaretar deres integritet, og at det skal tas særskilt hensyn til spesielle behov hos blant andre kvinner, barn, barnefamilier og funksjonshemmede, og ved religions- og livssynsutøvelse.

Begrensinger i rettigheter, undersøkelser, kontrolltiltak og bruk av makt og maktmidler kan bare brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ikke vil være et uforholdsmessig inngrep. Forskriften angir betingelsene for slike tiltak. Det fastsettes også at utlandingene skal ha rett til blant annet fellesskap, besøk, telefonsamtaler, opphold i friluft, religions- og livssynsutøvelse og helsetjenester.

Det bestemmes videre i forskriften at Justisdepartementet skal oppnevne et eksternt tilsynsråd som skal føre tilsyn med at behandlingen av utlandingene på Trandum skjer i samsvar med lovgivningen. Tilsynsrådet skal selv planlegge og gjennomføre sin virksomhet, men det er forutsatt at tilsyn gjennomføres minst to ganger i året. Tilsynsbesøk kan være varslet på forhånd eller skje uanmeldt. Ved utgangen av hvert år skal tilsynsrådet avgi en årsmelding som vil bli offentliggjort.

Justisdepartementet oppnevnte 28. mai 2008 leder, medlemmer og varamedlemmer til Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat (Trandum). Oppnevnelserne gjelder for en periode på to år.

8.4 Høring – endringer i utlendingsforskriften

Den 17. oktober 2008 ble forslag til regler i ny utlendingsforskrift (forskriftsbestemmelser til den nye utlendingsloven vedtatt 15. mai 2008) og til endringer i nåværende utlendingsforskrift, med krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap, sendt på høring.³²⁶

³²⁵ Se blant annet rapport fra Sivilombudsmannen 15. februar 2007, dokument nr. 4:1 (2006–2007) og Conclusions and recommendations of the Committee against Torture, 5 February 2008, CAT/C/NOR/CO/5.

³²⁶ Se www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/horingsbrev---krav-til-sikret-underhold-.html?id=532839.

Høringsfrist var 1. desember 2008.

To andre forslag om endringer i utlendingsforskriften – forslag til endring i utlendingsforskriften § 10 (forskriftfesting av krav om lovlig opphold på søknadstidspunktet) og forslag om endring i utlendingsforskriften § 49 (bortfall av bosettingstillatelse) ble sendt på høring henholdsvis 9. og 8. juli 2008.³²⁷

Høringsfrister var henholdsvis 12. og 8. september 2008.

Som oppfølging av regjeringens 13 tiltak for å stramme inn asylpolitikken, ble forslag om endringer i nåværende utlendingsforskrift sendt på høring 19. november 2008.³²⁸

Forslaget innebærer blant annet at praksis når det gjelder opphold på humanitært grunnlag skal baseres på en individuell behandling av den enkelte sak, og ikke en gruppevurdering med hensyn til det enkelte landområdet. Manglende tilknytning til et geografisk område i saker som omhandler internflukt, skal ikke være tilstrekkelig alene for å få opphold på humanitært grunnlag. Det må foreligge andre sterke menneskelige hensyn for at oppholdstillatelse kan gis.

Praksis etter Dublin II-reglene tilpasses praksis i andre land, slik at det ikke gjøres generelle unntak fra hovedprinsippet i Dublin II-reglene med mindre det foreligger særlige grunner.³²⁹ Det vil gjøres en individuell vurdering når det gjelder returer til Hellas og returer av enslige mindreårige asylsøkere.

Det kan etter en individuell vurdering gis begrensede tillatelser uten rett til fornyelse, for enslige mindreårige søkere over 16 år som i dag får oppholdstillatelse kun fordi norske myndigheter ikke finner omsorgspersoner. (Se omtale i del IV punkt 6.6.)

327 Se www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/under_behandling.html?epslanguage=NO.

328 Se www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer.html?id=1787.

329 Dublin II-forordningen gir tredjelandsborgere som søker asyl i en medlemsstat, rett til å få søknaden behandlet i én stat og motvirker derfor både at asylsøkere blir sendt mellom medlemsstater uten å få asylsøknaden behandlet, og at asylsøknader som blir fremmet i flere medlemsstater, må behandles av mer enn én stats myndigheter.

8.5 Fafo-rapport om personer som lever i Norge uten lovlig opphold

Fafo offentliggjorde 23. juni 2008 rapporten *Research with irregular migrants in Norway. Methodological and ethical challenges and emerging research agendas*.³³⁰ Målet for rapporten var ikke å komme frem til en konklusjon om hva som er situasjonen for personer som lever i Norge uten lovlig opphold, men snarere å peke på et område hvor det er et behov for mer kunnskap. Gjennom kvalitative intervjuer diskuterer prosjektet særlig behovet for kunnskap om hvilke utfordringer personer uten lovlig opphold møter når det gjelder helse, arbeid og utnytting, barns situasjon og forholdet til samfunnet generelt.

330 Rapporten er tilgjengelig på [www.udi.no/upload/FoU%20finalreport%20Learning%20about%20Illegals%20summaries%20fafo%202008%20\(2\).doc#_Toc196285529](http://www.udi.no/upload/FoU%20finalreport%20Learning%20about%20Illegals%20summaries%20fafo%202008%20(2).doc#_Toc196285529).

Næringslivets samfunnsansvar er en term uten nærmere definert juridisk innhold. Internasjonale organisasjoner – som FN, OECD og ILO – har utarbeidet retningslinjer for hvordan ikke-statlige selskaper bør opptre for å ivareta menneskerettighetene og respektere viktige samfunnshensyn. Retningslinjene gir anbefalinger og etiske skranker, men er ikke formet som rettslige plikter. Problemstillinger knyttet til statsuverenitet, jurisdiksjon, pliktsubjekter etter folkeretten og handelshindringer, bidrar til å vanskeliggjøre arbeidet med rettslige reguleringer.

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 Evaluering av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland (SPU)

Etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond – Utland (SPU) ble fastsatt 19. november 2004.³³¹ Retningslinjene retter seg mot selskapers adferd og forhold. De etiske retningslinjene angir to virkemidler for å fremme fondets etiske forpliktelser:³³² eierskapsutøvelse og utelukkelse av selskaper fra porteføljen. Det overordnede målet for forvaltningen av fondet er god, langsiktig avkastning for nålevende og fremtidige generasjoner. Regjeringen varslet i St.meld. nr. 24 (2006–2007)³³³

331 Nærmere om retningslinjene på www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/andre/Etiske-retningslinjer/Etiske-retningslinjer-for-Statens-pensjonsfond--Utland-2.html?id=434894&epslanguage=NO.

332 Jf. forskrift om forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland punktene 6 annet ledd og 8 første ledd.

333 Stortingsmeldingen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/20062007/Stmeld-nr-24-2006-2007-.html?id=462723.

at den ville evaluere de etiske retningslinjene. Finansdepartementet sendte 18. juni 2008 ut høringsbrev.

Evalueringens hovedmålsetting er å sikre at de etiske retningslinjene virker etter intensjonen, bevare bred politisk oppslutning om retningslinjene og å fange opp innspill som kan være med på å styrke SPUs profil som en samfunnsansvarlig investor.

Norsk senter for menneskerettigheter ga 12. september 2008 sitt innspill til evalueringen:³³⁴

Norsk senter for menneskerettigheter er positiv til at myndighetene søker å ivareta sitt samfunnsansvar som finansiell investor gjennom de etiske retningslinjene. Forvaltningen av SPU er ikke egnet til å ivareta alle de ulike menneskerettslige forpliktelser Norge har, men det er etter senterets vurdering likevel ønskelig at normgrunnet på dette området kommer bedre frem i retningslinjene.³³⁵

Norsk senter for menneskerettigheter vurderer det som viktig at det er åpenhet rundt Etikkrådets vurderinger av ulike selskaper, og at anbefalinger om uttrekk er godt begrunnede og offentlige slik som i dag.³³⁶ Samtidig ber senteret departementet vurdere om det er mulig med enda større åpenhet rundt selskaper Etikkrådet er i prosess med i forhold til utestenging.

Norsk senter for menneskerettigheter er også positiv til at Etikkrådet kan gis flere virkemidler.

Eierskapsutøvelse er basert på dialog, men Norsk senter for menneskerettigheter er kritisk til at så store deler av Norges Banks dialog med styre- og selskapsledelsene i dag foregår via e-post, brevkontakt eller møter, uten offentliggjøring og

334 Høringsuttalelsen er tilgjengelig på www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2008/etikk-pensjonsfondet.html.

335 Tilsvarende synspunkter, men i forhold til et annet sakskompleks, er fremmet av Norsk senter for menneskerettigheter i høringsuttalelse 15. april 2008 til Nærings- og handelsdepartementets *Utkast til modell for investeringsavtaler* (BIT), se www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/index.html.

336 Dette spørsmålet er også drøftet av Andres Føllesdal i artikkelen «Ethical Investment and Human Rights: A Norwegian Case», *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, vol. 25, nr. 4/2007, side 420–433. Tilsvarende, men med et annet utgangspunkt, Morton Winston, «Social Dialogue and the Legitimation of Corporate Human Rights Policies», *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, vol. 25, nr. 4/2007, side 399–420.

dokumentasjon. Det bør etter senterets syn være større åpenhet om hvilke selskaper Norges Bank velger å engasjere seg i og hvorfor.

Avslutningsvis bemerker senteret at en nødvendig forutsetning for at arbeidet med eierskapsutøvelse og utelukkelse skal kunne lykkes, er at det avsettes tilstrekkelig med ressurser innen Etikkrådet og Norges Bank, og at disse besitter solid menneskerettslig kompetanse.

1.2 Planlagt stortingsmelding om næringslivets samfunnsansvar

Regjeringen besluttet 9. august 2007 at det skal skrives en stortingsmelding om det internasjonale perspektivet ved næringslivets samfunnsansvar.³³⁷ Siktet målet med meldingen er å signalisere økt myndighetsengasjement og tydeligere utformet politikk på området, samt å signalisere regjeringens forventninger til hvordan norske selskaper bør opptre ute.

Norsk senter for menneskerettigheter ga sitt innspill til meldingen 14. mars 2008. Senteret understreket viktigheten av stortingsmeldingen, dels for å samle kunnskap på feltet og dels for å spisse den aktiviteten som gjøres i dag og fremover.

Norsk senter for menneskerettigheter er gjennom sin forskning, undervisning, programvirksomhet og aktivitet som Nasjonal institusjon aktiv på områder som berører næringslivets samfunnsansvar, det være seg forskning om næringsliv og menneskerettigheter, internasjonal humanitærrett og internasjonal strafferett, studier og analyse av etiske investeringer, utredninger i tilknytning til petroleumssektoren og barns rettigheter, kurs for næringslivet i Norge og utenlands, internasjonal programvirksomhet knyttet til investeringer, korrupsjon og arbeidstakeres rettigheter. Senteret deltar også i nasjonale prosesser, eksempelvis gjennom KOMpakt³³⁸.

Ut fra de erfaringene Norsk senter for menneskerettigheter har med de siste årenes debatt om samfunnsansvar, synes det å være et stort behov for analyse og spredning av kunn-

³³⁷ Se www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/ud-samfunnsansvar/aktuelt.html?id=491635.

³³⁸ KOMpakt er regjeringens konsultasjonsorgan for samfunnsansvar i næringslivet.

skap om menneskerettighetselementet i samfunnsansvaret. Senteret ba derfor om at menneskerettighetselementet i samfunnsansvarskomplekset synliggjøres og vektlegges i det videre arbeidet med stortingsmeldingen. Norsk senter for menneskerettigheter anbefalte videre at det tas utgangspunkt i eksisterende normer, og at fokus settes på nasjonal gjennomføring av de internasjonale normene i arbeidet med samfunnsansvar.

Det er fra senterets ståsted et klart behov for ytterligere kapasitetsbygging og forskning på samfunnsansvarfeltet. Norsk senter for menneskerettigheter anbefalte også at stortingsmeldingen vurderer utvikling av nasjonale ressursentra, herunder avsetter midler til praktisk rådgivning av norske bedrifter, også knyttet til landinfo (som også omfatter forretningskultur, alternative kanaler, sosiale aktører og organiseringsformer på lokalt nivå). Videre anbefalte senteret tiltak for å følge opp FNs spesialrepresentant for næringsliv og menneskerettigheter John Ruggies forslag og arbeid i FNs menneskerettighetsråd, tiltak for å styrke det internasjonale samarbeidet, eksempelvis i forhold til utbygging av ordningen med nasjonale kontaktpunkter og bistand til utvikling og effektivisering av andre lands nasjonale normer og mekanismer.

Stortingsmeldingen vil bli lagt frem i januar 2009.

1.3 Saker i mediene – Telenor i Bangladesh, StatoilHydro i Libya og Iran og SN Power i India

Telenor var i 2008 i medias søkelys på grunn av kritikkverdige forhold og barnearbeid hos en av selskapets underleverandører i Bangladesh.³³⁹ Telenor-sjef Jon Fredrik Baksaas uttalte i den forbindelse til *Aftenposten*: «Dette har vært en skjellsettende øvelse. Vi har fått en helt ny oppmerksomhet rundt disse tingene. Vi har innført prinsipper for håndtering av avtaler hvis de ikke forholder seg til våre krav inne helse, miljø og sikkerhet. Men vi må være tålmodige, og jobbe med dette kontinuerlig.»³⁴⁰

StatoilHydro har vært i fokus på grunn av korrupsjonssaker i Libya og Iran. Dette har blant annet ført til fortgang i regjeringens arbeid med tilpasning av norsk oljeregulering til den

³³⁹ Se blant annet *Aftenposten* 14. mai 2008, «Barn bygger for Telenor ...».

³⁴⁰ *Aftenposten* 31. desember 2008, «Telenor-sjefens "annus horribilis"...».

internasjonale standarden EITI («Extractive Industries Transparency Initiative»). Utkast til forskrift for gjennomføring av EITI er sendt på høring med frist 1. april 2009.³⁴¹ «Det er bra at Norge nå endelig kommer i gang, men det har tatt voldsomt lang tid,» sier Jan Borgen, leder i åpenhetsorganisasjonen Transparency International.³⁴²

Statkrafts hovedsatsing utenfor Europa er selskapet SN Power. SN Powers virksomhet i India foregår blant annet i landsbyen Prini i Nord-India. I løpet av november–desember 2008 kom det frem at vanskelige produksjonsforhold – som bratt terreng og tøffe klimaforhold – og sviktende sikkerhetsforanstaltninger i vannkraftprosjektet medførte at elleve arbeidere døde over en treårsperiode.³⁴³ Opposisjonen på Stortinget har gått ut og krevd at næringsminister Sylvia Brustad og bistandsminister Erik Solheim forklarer det høye antallet dødsulykker ved vannkraftprosjektet i India.³⁴⁴ «Det er uholdbart med slike forhold ved et statseid norsk prosjekt. Vi må få et svar på hva Norge gjør. Prosjektet har holdt en uakseptabelt dårlig standard på arbeidsmiljø. Her har det vært gjort åpenbare feil,» sa Høyres Torbjørn Hansen til *Aftenposten* 27. november 2008.

1.4 Business & Human Rights Resource Centre

Business & Human Rights Resource Centre³⁴⁵ er en internasjonal organisasjon med hovedsete i London som arbeider for å fremme respekt for menneskerettighetene i næringslivet. Organisasjonen administrerer en nettside som dekker over 4.000 selskaper, 150 ulike tema og 180 land. Selskaper som blir omtalt på nettsiden, får anledning til å svare på kritikken. Dette bidrar til at nettsiden kan presentere balansert informasjon. Senterets styreleder er Mary Robinson, tidligere FN-høykommissær for menneskerettigheter.

341 Se www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/horing--utkast-til-forskrift-for-gjenno/horingsbrev.html?id=545361.

342 Se *Dagens Næringsliv* 8. november 2008, «Skal bli olje-flinkis».

343 Pressemelding fra SN Power, 27. november 2008. Pressemeldingen er tilgjengelig på www.snpower.no/News_and_events.

344 Se *Aftenposten* 27. november 2008, «Uakseptabelt høye dødstall ...».

345 Se www.business-humanrights.org/Home.

Business & Human Rights Resource Centre arbeider for å bruke nettverket av Nasjonale institusjoner i sitt arbeid med å samle og spre informasjon om næringslivet, og har deltatt i flere møter med ulike nasjonale institusjoner og deres nettverk.

Norsk senter for menneskerettigheter ble 15. desember 2008 invitert til å bli en av senterets akademiske partnere, og har takket ja til forespørselen.

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. 23 (2000–2001) og FNs anbefalinger.

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

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:

• **UPR:** Norge vil i 2009 for første gang delta i Menneskerettighetsrådets universelle periodiske landgjennomgang (Universal Periodic Review, UPR). Ordningen med landgjennomganger ble vedtatt 15. mars 2006 gjennom resolusjon 60/251³⁴⁶ som også etablerte selve Menneskerettighetsrådet. Landgjennomgangen skjer på bakgrunn av alle FN-konvensjoner Norge har ratifisert. Gjennomgangen baserer seg på en rapport som sendes inn av norske myndigheter samt rapporter fra uavhengige menneskerettighetseksperter og -grupper som frivillige organisasjoner og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Frist for Norges statsrapport er 1. september 2009. Evalueringen av Norge er berammet til desember 2009.

• **SP:** Den norske regjeringen skal i henhold til 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 i henhold til 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 i henhold til 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.

346 Se www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx.

- **TK:** Den norske regjeringen skal i henhold til TK artikkel 19 levere statsrapporter til FNs torturkomité hvert fjerde år. Hittil er fem rapporter levert. Norges sjette rapport skal leveres 30. desember 2011.

- **KDK:** Den norske regjeringen skal i henhold til KDK artikkel 18 levere statsrapporter til FNs kvinnekommisjonens komité 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 i henhold til BK artikkel 44 levere statsrapporter til FNs komité for barnets rettigheter hvert femte år. Hittil er fire rapporter levert. Foreløpig siste rapport ble levert 28. mars 2008. Norges neste rapport skal leveres i 2013.

- **BKs tilleggsprotokoll om barn i væpnet konflikt:** Den norske regjeringen skal i henhold til BKs tilleggsprotokoll om barn i væpnet konflikt artikkel 8 levere statsrapporter til FNs komité for barnets rettigheter hvert femte år. Norges rapporteringer på BK og tilleggsprotokollene er nå synkronisert slik at den fjerde rapporten til FNs komité for barns rettigheter, som ble innlevert 28. mars 2008, også omfatter valgfri tilleggsprotokoll om barn i væpnet konflikt.

- **BKs tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi:** Den norske regjeringen skal i henhold til BKs tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi artikkel 12 levere statsrapporter til FNs komité for barnets rettigheter hvert femte år. Norges rapporteringer på BK og tilleggsprotokollene er nå synkronisert slik at den fjerde rapporten til FNs barnekomité, som ble innlevert 28. mars 2008, også omfatter valgfri tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi.

ILO:

- **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. Neste rapport skal leveres i 2009.
- **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 2. oktober 2008.
- **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 2. oktober 2008.
- **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 11. desember 2008.
- **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. Neste rapport skal leveres i 2009.
- **ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert 11. desember 2008.
- **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 11. desember 2008.
- **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. Neste rapport skal leveres i 2009.

Europarådet:

- **ESP:** Den norske regjeringen skal i henhold til ESP levere rapporter til Den europeiske sosialkomiteen hvert år, men slik at ESPs «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 ble levert 13. februar 2008.

- **Europarådets rammekonvensjon for nasjonale minoriteter:** Den norske regjeringen skal i henhold til 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 torturforebyggingskonvensjon:** 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 i henhold til sitt mandat i resolusjon fra Europarådets ministerkomité utarbeider toårige rapporter på eget initiativ. Hittil er fire rapporter utarbeidet, den foreløpig siste vil bli publisert 24. februar 2009.

- **Den europeiske pakt om regions- og minoritetsspråk:** Den norske regjeringen skal i henhold til artikkel 15 levere rapporter hvert tredje år. Norges foreløpige siste rapport ble levert 18. juni 2008. Norges neste rapport skal leveres i 2011.

3. DOMMER MOT NORGE I DEN EUROPEISKE MENNESKERETTIGHETSDOMSTOLEN 1990–2008

	Sakstittel	Referanser	Artikler
1.	<i>E. v. NORWAY</i>	Dom 29/08/1990 Saksnr. 11701/85	Ingen krenkelse av artikkel 5 nr. 4 + krenkelse av artikkel 5 nr. 4
2.	<i>BOTTEN v. NORWAY</i>	Dom 19/02/1996 Saksnr. 16206/90	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1
3.	<i>JOHANSEN v. NORWAY</i>	Dom 07/08/1996 Saksnr. 17383/90	Krenkelse av artikkel 8, ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 1
4.	<i>ERIKSEN v. NORWAY</i>	Dom 27/05/1997 Saksnr. 17391/90	Ingen krenkelse av artikkel 5 nr. 1 eller 5 nr. 3
5.	<i>BLADET TROMSØ AND STENSAAS v. NORWAY</i>	Storkammerdom 20/05/1999 Saksnr. 21980/93	Krenkelse av artikkel 10
6.	<i>NILSEN AND JOHNSEN v. NORWAY</i>	Storkammerdom 25/11/1999 Saksnr. 23118/93	Krenkelse av artikkel 10
7.	<i>BERGENS TIDENDE AND OTHERS v. NORWAY</i>	Dom 02/05/2000 Saksnr. 26132/95	Krenkelse av artikkel 10
8.	<i>BECK v. NORWAY</i>	Dom 26/06/2001 Saksnr. 26390/95	Ingen krenkelse av artikkel 6
9.	<i>HAMMERN v. NORWAY</i>	Dom 11/02/2003 Saksnr. 30287/96	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
10.	<i>O. v. NORWAY</i>	Dom 11/02/2003 Saksnr. 29327/95	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
11.	<i>RINGVOLD v. NORWAY</i>	Dom 11/02/2003 Saksnr. 34964/97	Ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 2
12.	<i>Y. v. NORWAY</i>	Dom 11/02/2003 Saksnr. 56568/00	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
13.	<i>WALSTON (No. 1) v. NORWAY</i>	Dom 03/06/2003 Saksnr. 37372/97	Krenkelse av artikkel 6 + ingen krenkelse av artikkel 6
14.	<i>KASTE AND MATHISEN v. NORWAY</i>	Dom 09/11/2006 Saksnr. 18885/04; 21166/04	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1 og 6 nr. 3
15.	<i>TØNSBERG BLAD AS AND HAUKOM v. NORWAY</i>	Dom 01/03/2007 Saksnr. 510/04	Krenkelse av artikkel 10
16.	<i>A. AND E. RIIS v. NORWAY</i>	Dom 31/05/2007 Saksnr. 9042/04	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1
17.	<i>FOLGERØ AND OTHERS v. NORWAY</i>	Storkammerdom 29/06/2007 Saksnr. 15472/02	Krenkelse av første protokoll artikkel

	Sakstittel	Referanser	Artikler
18.	<i>EKEBERG AND OTHERS v. NORWAY</i>	Dom 31/07/2007 Saksnr. 11106/04; 11108/04; 11116/ 04	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1 + ingen Krenkelse av artikkel 6 nr. 1
19.	<i>SANCHEZ CARDENAS v. NORWAY</i>	Dom 04/10/2007 Saksnr. 12148/03	Krenkelse av artikkel 8
20.	<i>A. AND E. RIIS v. NORWAY (No. 2)</i>	Dom 17/01/2008 Saksnr. 16468/05	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1
21.	<i>ORR v. NORWAY</i>	Dom 15/05/2008 Saksnr. 31283/04	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
22.	<i>DARREN OMOREGIE AND OTHERS v. NORWAY</i>	Dom 31/07/2008 Saksnr. 265/07	Ingen krenkelse av artikkel 8
23.	<i>K.T. v. NORWAY</i>	Dom 25/09/2008 Saksnr. 26664/03	Ingen krenkelse av artikkel 8 + ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 1
24.	<i>TV VEST AS AND ROGALAND PENSJONIST-PARTI v. NORWAY</i>	Dom 11/12/2008 Saksnr. 21132/05	Krenkelse av artikkel 10

4. 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 www.bayefsky.com og www.umn.edu/humanrts).

FN:

- Oversikt over status for Norges rapporteringsplikt under FN-konvensjoner og komiteenes konkluderende observasjoner:

www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/NOIndex.aspx

- FNs torturkomité:

www2.ohchr.org/english/bodies/cat/index.htm

- FNs menneskerettighetskomité:

www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm

- FNs kvinnediskrimineringskomité:

www.un.org/womenwatch/daw/cedaw

- FNs rasediskrimineringskomité:

www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm

- FNs komité for barnets rettigheter:

www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm

- FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter:

www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm

- FNs høykommissær for menneskerettigheter:

www2.ohchr.org/english

ILO:

- Anbefalinger fra ILO:

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/countrylist.pl?country=Norway

- Oversikt over norske ratifikasjoner:

webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/

Appl-byCtry.cfm?hdroff=1&CTYCHOICE=0450&Lang=EN

Europarådet:

- Informasjon om EMK og EMD:
www.echr.coe.int/echr
- Informasjon om klageadgangen til EMD:
www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Information+for+applicants/Frequently+asked+questions
- Praksis fra EMD:
cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en
- Den europeiske sosialpakten:
www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc
- Europarådets torturforebyggingskomité:
www.cpt.coe.int/en/about.htm
- Europarådets komité mot rasisme og intoleranse:
www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri
- Europarådets rådgivende komité under Ramme-konvensjonen for beskyttelse av nasjonale minoriteter:
www.coe.int/T/E/human_rights/minorities
- Den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk:
www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Regional_or_Minority_languages

Nasjonale internettsider:

- Utenriksdepartementets menneskerettighetssider:
www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Menneskerettigheter.html?id=1160
- Utenriksdepartementets oversikt over Norges menneskerettighetsforpliktelser:
www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Menneskerettigheter/Internasjonale-menneskerettighetssysteme/Norges-MR-forpliktelser---regelverk-og-t.html?id=449992
- Utenriksdepartementets traktatregister:
www.lovdato.no/traktater
- Norsk senter for menneskerettigheter
www.humanrights.uio.no
- Norske rettskilder:
www.lovdato.no

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

Besøksadresse:
Cort Adelers gate 30

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

ISBN 978-82-8158-068-8

Redaktører: Ingvild Bartels og Njål Høstmælingen
Grafisk tilrettelegging: Christian Boe Astrup
Omslagsfoto: Heiko Junge / Scanpix
Sats og trykk: 07 Gruppen AS, Oslo

© Norsk senter for menneskerettigheter, april 2009.
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