

Årbok

om menneskerettigheter i Norge 2009

Norsk senter for menneskerettigheter



UNIVERSITETET
I OSLO

Norsk senter for menneskerettigheter

INNHOOLD

FORKORTELSER	7
FORORD	9
KILDER	11
I ENKELTE PROBLEMMOMRÅDER I 2009	18
1. Ratifikasjon av sentrale menneskerettighetskonvensjoner og tilleggsprotokoller	18
2. Inkorporering av sentrale konvensjoner i menneskerettsloven	21
3. Internasjonal rapportering og eksaminering	23
4. Diskrimineringsvernet: to skritt frem, ett tilbake	25
5. Innstramming i asylpolitikken	27
6. Omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år	30
7. Juryordningen	31
8. Skjerpet krav til begrunnelse ved ankeavslag	33
9. Bruk av religiøse hodeplagg og symboler	35
10. Blasfemi, religionskritikk og ytringsfrihet	36
11. Straffeløstfølging av internasjonale kjerneforbrytelser i Norge	38
12. Regulering av private sikkerhetselskaper og leiesoldatvirksomhet	40
13. Næringslivets samfunnsansvar	41
14. Den europeiske menneskerettighetsdomstolens fremtid	43
15. Stortingsmelding om menneskerettigheter i Norge	45
II SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER	47
1. RETTEN TIL LIV	47
1.1 Høyesterettsavgjørelse	48
2. FORBUDET MOT TORTUR ELLER UMENNESKELIG ELLER NEDVERDIGENDE BEHANDLING ELLER STRAFF	50
2.1 Ikrafttredelse av ny helseforskningslov – generell bestemmelse om samtykke	51
2.2 Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen	52
2.3 Uttalelse fra Sivilombudsmannen	53
2.4 Norges svar på anbefalinger fra FNs torturkomité	54

3.	FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID	56
3.1	Endringer i straffeloven 1902 og straffeprosessloven – forbud mot kjøp av seksuelle tjenester	57
3.2	Ny utlendingslov og forskrift – ofre for menneskehandel.....	58
3.3	Høring – barn som kan være ofre for menneskehandel.....	60
3.4	Høyesterettsavgjørelse.....	61
3.5	Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid	62
3.6	Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid ..	63
3.7	Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid	63
4.	VERNET MOT VILKÅRLIG FRIHETSBERØVELSE	65
4.1	Høyesterettsavgjørelser	66
4.2	Uttalelse fra Sivilombudsmannen	67
4.3	Norges svar på anbefalinger fra FNs torturkomité	68
4.4	Sak i mediene	69
5.	RETTE TIL RETTFERDIG RETTERGANG	69
5.1	Stortingsmelding om offentlig rettshjelp.....	70
5.2	Høring - endring i reglene om begrunnelse av beslutninger om å nekte anker fremmet	71
5.3	Høyesterettsavgjørelser.....	73
5.4	Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen.....	85
6.	FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING.	86
7.	RETTE TIL ET EFFEKTIVT RETTSMIDDEL	87
7.1	Høyesterettsavgjørelse.....	87
8.	KRAVET OM LOVHJEMMEL FOR STRAFF OG FORBUDET MOT STRAFF MED TILBAKEVIRKENDE KRAFT	88
8.1.	Høyesterettsavgjørelser.....	89
9.	VERNET OM PRIVATLIV OG FAMILIELIV	91
9.1	Høring – forslag om endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven.....	92
9.2	Høring – forslag til lovendring og forskriftsbestemmelser om unntak fra taushetsplikt og opplysningsplikt for ansatte ved mottak og omsorgsentre	93
9.3	Høring – NOU 2009: 1 Individ og integritet.....	94
9.4	Høring – NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll	95
9.5	Høyesterettsavgjørelser.....	97
9.6	Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen.....	99

10.	RETTE TIL TANKE-, TROS- OG LIVSSYNSFRIHET	101
10.1	Demokratireform – kirkevalgene	102
10.2	Ny lov om dyrevelferd	103
10.3	Høring – endringer i barnehageloven som følge av ny formålsbestemmelse	104
10.4	Rundskriv om samarbeid om tros- og livssynstjenester i fengsel	104
10.5	Uttalelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet	105
11.	RETTE TIL MENINGS- OG YTRINGSFRIHET	106
11.1	Opphevelse av straffansvar for ærekrenkelses i straffeloven 2005	107
11.2	Høring – forslag om å oppheve konsesjonsordningen for omsetning av video	107
11.3	Høyesterettsavgjørelse	108
11.4	Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen	109
11.5	Norge har ratifisert Europarådets konvensjon om tilgang til offisielle dokumenter	110
11.6	Sak i mediene	111
12.	RETTE TIL FORSAMLINGS- OG FORENINGSFRIHET	112
12.1	ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommendasjoners observasjonsuttalelse til Norge	113
13.	VERNET OM EIENDOMSRETTE	113
14.	RETTE TIL Å STEMME VED FRIE VALG	114
14.1	Forsøk med stemmerett for 16-åring	114
15.	RETTE TIL STATSBERGERSKAP	115
15.1	Høring – endringer i statsborgerloven og -forskriften	115
16.	FORBUDET MOT DØDSSTRAFF	116
III	ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER	117
1.	RETTE TIL EN TILFREDSSTILLENDE LEVESTANDARD	118
1.1	Endringer i husleieloven – ny fellesbestemmelse om utleie til vanskeligstilte på boligmarkedet	118
1.2	Styrket innsats i det boligsosiale arbeidet	119
1.3	Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – videreføring	120
2.	RETTE TIL HELSE	120
2.1	Ny lov om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet	121
2.2	Høring – forslag om endringer i kommunehelsetjenesteloven – et verdig tjenestetilbud	122

2.3	Rapport fra arbeidsgruppe om tvang i psykisk helsevern	122
2.4	Evalueringsplan for Opptappingsplanen for psykisk helse (1998–2008)	123
2.5	Ny nasjonal hiv-strategi	124
3.	RETTE TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER	125
3.1	Endringer i allmenngjøringsloven – solidaransvar for lønnskrav	126
3.2	Endringer i arbeidsmiljøloven – redusert arbeidstid for skift- og turnusarbeidere	127
3.3	Endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven – arbeid og omsorg	127
3.4	Ny utlendingslov og forskrift – arbeidsinnvandring	128
3.5	Ikrafttredelse av ny forskrift om bemanningsforetak	129
3.6	Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting og yrke	129
4.	RETTE TIL UTDANNING	129
4.1	Høring – NOU 2009: 18 Rett til læring	130
4.2	Stortingsmelding – Utdanningslinja	130
4.3	Det europeiske Wergelandsenteret	131
5.	RETTE TIL DELTAKELSE I KULTURLIVET	131
5.1	Stortingsmelding om bevaring og formidling av kulturarv	132
IV	DISKRIMINERINGSFORBUDET OG UTSATTE GRUPPERS RETTIGHETSVERN	133
1.	DISKRIMINERINGSFORBUDET	133
1.1	Endringer i diskrimineringsvernet for kvinner og homofile	134
1.2	Høring om reglene om kjønnsrepresentasjon i offentlige utvalg (likestillingsloven § 21)	135
1.3	NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern	135
2.	FORBUDET MOT DISKRIMINERING PÅ GRUNN AV KJØNN	137
2.1	Endring av menneskerettsloven – inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen	137
2.2	Vedtak og uttalelser fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda	138
2.3	Avgjørelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet	143
3.	FORBUDET MOT ETNISK DISKRIMINERING	145
3.1	Vedtak fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda	146
3.2	Avgjørelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet	148
3.3	Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012)	150
3.4	Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI)	151
3.5	Norges 19./20. rapport til FNs rasediskrimineringskomité	152

4.	URFOLK	154
4.1	Ny lov om naturmangfold – samiske interesser	155
4.2	Endringer i plan- og bygningsloven – samiske interesser	156
4.3	Endringer i forskrift om valg til Sametinget	156
4.4	Forslag om ny havenergilov – samiske interesser	157
4.5	ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommendasjoners observasjonsuttalelse til Norge	157
4.6	Stortingsmelding om samepolitikken	158
4.7	Uttalelse fra Sivilombudsmannen	158
4.8	Handlingsplan for samiske språk	160
4.9	Arbeidet med ny nordisk samekonvensjon	160
5.	NASJONALE MINORITETER	161
5.1	Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo	162
5.2	Romaniutvalg – kartlegging av den norske romanipolitikken	162
5.3	Den europeiske pakten om region- eller minoritetsspråk – Europarådets ekspertkomité's fjerde rapport	163
6.	BARN	164
6.1	Endringer i adopsjonsloven	165
6.2	Endringer i barneloven mv.	165
6.3	Endring i barneloven § 30 – fysisk avstraffelse av barn	166
6.4	Endringer i helsepersonelloven mm. – oppfølging av barn som pårørende ..	167
6.5	Endringer i barnevernloven	168
6.6	Høring – NOU 2009: 5 Farskap og annen morskap	168
6.7	Høring – tilbakeholdelse av offentlige ytelser ved internasjonal barnebortføring	169
6.8	Høring – utredning om ungdoms fritidsmiljø, deltakelse og innflytelse lokalt	170
6.9	NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste	171
6.10	Høyesterettsavgjørelse	172
6.11	Supplerende rapportering til FNs komité for barns rettigheter	173
6.13	Barnevernets alarmsentral	174
6.14	Barnehus	174
7.	FUNKSJONSHEMMEDES RETTIGHETER	175
7.1	Høring – tilrettelegging for syns- og hørselshemmede i audiovisuelle medier	176
7.2	Uttalelse fra Sivilombudsmannen	177
7.3	Uttalelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet	177
7.4	Handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet (2009–2013)	180
7.5	Inkluderingsiltak på frivillighetsfeltet	180

8.	FLYKTNINGER OG ASYLSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN	180
8.1	Ny utlendingslov og forskrift i kraft 1. januar 2010.	182
8.2	Endringer i utlendingsloven – fireårskrav for familieetablering	182
8.3	Endringer i utlendingsforskriften	183
8.4	Endringer i MUF-forskriften	185
8.5	Høring – endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven mv.	185
8.6	Høyesterettsavgjørelse.	186
8.7	Norges svar på anbefalinger fra FNs torturkomité	187
8.8	Sivilombudsmannens undersøkelse av politiets utlendingsinternat på Trandum	188
V	NÆRINGSLIVETS SAMFUNNSANSVAR	190
1.1	Ny forskrift for gjennomføring av EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) i Norge	190
1.2	Stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar.	191
1.3	Høring – organisering av det nasjonale kontaktpunktet for OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.	192
	VEDLEGG	193
1.	KONGELIG RESOLUSJON AV 21. SEPTEMBER 2001	193
2.	RAPPORTER OM NORGE UNDER INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETSINSTRUMENTER.	196
3.	DOMMER MOT NORGE I DEN EUROPEISKE MENNESKERETTIGHETSDOMSTOLEN 1990–2009	200
4.	INTERNETTADRESSER	202

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 utdanning, vitenskap og kultur
UNICEF	FNs barnefond
UPR	Menneskerettighetsrådets universelle periodiske landgjennomgang
ØSK	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FORORD

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) har status som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter i henhold til kongelig resolusjon av 21. september 2001. Dette er en oppfølging av anbefalinger fra FNs generalforsamling gitt i de såkalte Paris-prinsippene.¹ Prinsippene 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 eksisterende ombudsordninger, rettsapparatet eller frivillige organisasjoner».

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

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 2009. 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 2009, 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 Vibeke Musæus, med god hjelp fra vitenskapelige assistenter Mats Benestad og Johannes Nilsen 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 statsmaktenes syn på menneskerettighetene. Årboken bygger derfor på den informasjonen som kan innhentes om rettsavgjørelser i 2009 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, Likestillings- og diskrimineringsnemnda 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. 105 om avskaffelse av 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. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke;
- ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting;
- ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnarbeid;
- ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkning og stammefolk.

Årbokens behandling av statsrapportene er begrenset til en gjennomgang av Norges rapporter innlevert i 2009 og anbefalingene komiteene har kommet med i løpet av 2009.

I løpet av 2009 leverte norske myndigheter sin første rapport til FNs menneskerettighetsråds universelle periodiske landgjennomgang (UPR). Opprettelsen av denne mekanismen for periodiske granskninger av menneskerettighetssituasjonen i samtlige av FNs medlemsland, er en nyvinning som kom med opprettelsen av menneskerettighetsrådet i 2006. Alle medlemsstatene er med dette underlagt en plikt til hvert fjerde år å rapportere og la seg eksaminere av de andre statene om gjennomføringen av det enkelte lands menneskerettighetsforpliktelser.

Videre ble det levert statsrapporter til FNs rasediskrimineringskomité og FNs menneskerettighetskomité om status for SP. Under ILOs konvensjoner rapporterte Norge i 2009 på nr. 13, 29, 81, 88, 105, 115, 119, 120, 129, 132, 135, 138, 139, 148, 151, 154, 155, 159, 162, 167, 170, 176 og 182.

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 menneskerettsforpliktelsene som følger av den aktuelle konvensjonen.

Årboken bygger på den informasjonen som finnes i anbefalinger og rapporter fra FNs menneskerettskomité, 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 2009 mottok Norge den fjerde landrapporten fra Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI), på bakgrunn av en eksaminasjon av Norge i 2008. Videre mottok Norge anbefalinger fra FNs menneskerettsråd i forbindelse med den universelle periodiske landgjennomgangen (UPR).² Det kan også tilføyes at FNs torturkomité ga anbefalinger til Norge i 2007, som Norge besvarte i 2009.

Anbefalingene er referert i årboken i tilknytning til de rettighetene de gjelder.

8. Uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i individklagesaker mot Norge

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

² Norge fikk totalt 91 anbefalinger fra 54 av FNs medlemsland under UPR-høringen i Genève i desember 2009. Under Menneskerettsrådets hovedsesjon 17. mars 2010 skal Norge redegjøre for i hvilken grad de 46 anbefalingene som ikke ble godtatt umiddelbart, kan aksepteres. Under hovedsesjonen vil sluttrapporten for Norges UPR, inkludert anbefalingene, vedtas.

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 2009 har Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) avsagt dom i følgende saker mot Norge: *A mot Norge*, *Egeland og Hanseid mot Norge* og *Procedo Capi-*

tal Corporation mot Norge.³ I tillegg ble det avsagt to kammeravgjørelser.⁴ Til sammenligning ble det i 2008 avsagt fem dommer og to kammeravgjørelser, mens det i 2007 var fem dommer og ni kammeravgjørelser. Nedgangen i antall kammeravgjørelser de siste to årene 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 27 dommer mot Norge.⁵ Seks av dommene falt på 90-tallet, resten er fordelt som følger:

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dommer	1	1	–	5	–	–	1	5	5	3

De tre dommene avsagt i 2009 vedrørte retten til rettfærdig rettergang etter artikkel 6, retten til respekt for privatliv og familieliv etter artikkel 8, og ytringsfrihet etter artikkel 10. Det ble funnet krenkelse i én av sakene. For en oversikt over dommene, se vedlegg 3 bakerst.

Det er også kommet observasjonsuttalelser fra ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekomandasjoner (CEACR) vedrørende Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 87 om forsamlingsfrihet og vern av organisasjonsretten, nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke og nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater.⁶ CEACR har også rettet flere direkte forespørsler til Norge, hvorav de fleste er purringer på utelatte statsrapporter vedrørende oppfølgingen av ratifiserte ILO-konvensjoner.

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.

³ Application no. 28070/06, 34438/04 og 3338/05.

⁴ 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.

⁵ Per 31. desember 2009.

⁶ Observasjonsuttalelsene vedrørende ILO-konvensjon nr. 111 og nr. 169 er purringer på utelatte statsrapporter, og er derfor ikke omtalt under de relevante kapitlene i årboken.

Det kan være behov for tilbakeholdenhet fra mediens 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 2009, 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 PROBLEMMOMRÅDER I 2009

Denne første delen av årboken er viet noen av de utfordringene som Norsk senter for menneskerettigheter mener har vært mest sentrale i Norge i 2009.

De temaene og saksfeltene som tas opp, er:

1. Ratifikasjon av sentrale menneskerettighetskonvensjoner og tilleggsprotokoller
2. Inkorporering av sentrale konvensjoner i menneskerettsloven
3. Internasjonal rapportering og eksaminering
4. Diskrimineringsvernet: to skritt frem, ett tilbake
5. Innstramming i asylpolitikken
6. Omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere
7. Juryordningen
8. Skjerpet krav til begrunnelse ved ankeavslag
9. Bruk av religiøse hodeplagg og symboler
10. Blasfemi, religionskritikk og ytringsfrihet
11. Straffeløpfølging av internasjonale kjerneforbrytelser i Norge
12. Regulering av private sikkerhetsselskaper og leiesoldatvirksomhet
13. Næringslivets samfunnsansvar
14. Den Europeiske menneskerettighetsdomstolens fremtid
15. Stortingsmelding om menneskerettigheter i Norge

1. Ratifikasjon av sentrale menneskerettighetskonvensjoner og tilleggsprotokoller

Norge undertegnet FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter 30. mars 2007. Konvensjonen trådte i kraft 3. mai 2008, og per 14. desember 2009 har 76 stater ratifisert konvensjonen. Ratifisering av konvensjonen krever endringer i vergemålsloven. Regjeringens proposisjon om ny vergemålslov ble lagt frem 4. september 2009. Ifølge Barne- og likestillingsdepartementet utredes det nå om det er behov for ytterligere lovendringer før ratifisering kan finne sted, og det foretas blant annet en fornyet vurdering av tvangsbestem-

melsene i helse- og sosiallovgivningen.⁷ Forutsatt at det ikke er nødvendig med lovendringer på dette området, tar regjeringen sikte på ratifikasjon i løpet av 2010.

Norge har ikke undertegnet den frivillige tilleggsprotokollen til konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter, som etablerer en individklageordning under konvensjonen. Spørsmålet om Norge skal slutte seg til denne protokollen er under vurdering i Utenriksdepartementet.⁸ I de avsluttende anbefalingene til Norge i forbindelse med FNs menneskerettighetsråds universelle periodiske landgjennomgang (UPR), anbefales Norge å vurdere muligheten for å undertegne og ratifisere tilleggsprotokollen.⁹

Norge undertegnet FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning 21. desember 2007. Konvensjonen trer i kraft når 20 stater har ratifisert. Per 31. desember 2009 har 18 stater ratifisert konvensjonen. Ifølge Justisdepartementet utredes behovet for lovendringer før ratifisering kan finne sted. Det fremgår av norske myndigheters rapport 8. september 2009 til Menneskerettighetsrådet i forbindelse med UPR, at Norge planlegger å ratifisere konvensjonen.¹⁰

Norge har undertegnet, men ikke ratifisert tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon, der det stilles krav om etablering av et nasjonalt tilsynsorgan som skal føre regelmessig tilsyn med frihetsberøvede personer. Tilleggsprotokollen trådte i kraft i 2006. Per 31. desember 2009 har 50 stater ratifisert, inkludert Sverige og Danmark. FNs torturkomité ba i 2008 Norge sørge for snarlig ratifisering. Ifølge norske myndigheters rapport til UPR, planlegger Norge å ratifisere tilleggsprotokollen «within the very near future».¹¹

Den 10. desember 2008 vedtok FNs generalforsamling enstemmig en frivillig tilleggsprotokoll til konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Protokollen gir individer som har uttømt nasjonale rettsmidler, rett til å klage til komiteen for økonomiske, sosiale og kultu-

7 Informasjon per desember 2009.

8 Informasjon per desember 2009.

9 Anbefalingene er tilgjengelige på www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A.HRC.13.5_En.pdf

10 National Report submitted in accordance with paragraph 15 (A) of the annex to Human Rights Council Resolution 5/1. Rapporten er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsrådet/UPR_Norway_final.pdf

11 *Ibid.*

relle rettigheter (ØSK-komiteen) over mulige brudd på konvensjonen. Protokollen ble åpnet for undertegning i september 2009, og var ved utgangen av desember 2009 undertegnet av 31 stater. Den har foreløpig ikke trådt i kraft.¹² Norge har ikke undertegnet protokollen. Et utredningsarbeid for å se nærmere på konsekvensene av en tilslutning er ifølge Utenriksdepartementet igangsatt.¹³

Norge har vist en skeptisk holdning til den nye individklageadgangen til ØSK-komiteen. Bakgrunnen for dette er først og fremst argumentasjonen om at ØSK-rettighetene er vagt formulerte, berører fordelingspolitiske spørsmål og således omhandler politikk snarere enn juss. Norske myndigheter har på denne bakgrunn ikke ønsket å gi ØSK-komiteen kompetanse til å overprøve nasjonale vurderinger i enkelt saker med de konsekvenser det kan ha for spørsmål om nasjonale politiske prioriteringer og ressursfordeling mellom ulike grupper og formål.

Norsk senter for menneskerettigheter er ikke enig i den offisielle norske argumentasjonen her. Erfaringer fra mange nasjonale og regionale domstoler har vist at økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter kan egne seg for juridisk gjennomgang i disse rettssystemene. Når det gjelder Norges bekymring for at det ikke er inntatt en klar henvisning til at komiteen skal respektere skjønnsmessig spillerom for politiske avgjørelser, er dette prinsippet etter senterets syn allerede tilstrekkelig ivaretatt i selve konvensjonen. Senteret legger videre vekt på at ØSK-konvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven, og at påstander om brudd på konvensjonen bringes inn for norske domstoler. Senteret mener videre at det må tas hensyn til de avsluttende anbefalingene til Norge i forbindelse med UPR, der Norge anbefales å undertegne og ratifisere tilleggsprotokollen til ØSK.¹⁴

Etter Norsk senter for menneskerettigheters syn fremstår det som særlig uheldig at den norske politikken på dette feltet særlig rammer ordninger som tar sikte på å styrke gjennomføringen av konvensjonene. Norge har tidligere vært blant de land som sterkest har fremhevet betydningen av å styrke de internasjonale overvåkings- og gjennomføringsmekanis-

12 Tilleggsprotokollen trer i kraft når ti stater har ratifisert.

13 Informasjon per desember 2009.

14 Anbefalingene er tilgjengelige på www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A.HRC.13.5_En.pdf

mene. Norge er i en unik situasjon gjennom et godt utbygget rettsvesen, god kontroll med forvaltningen og solide velferdsordninger. Det kan derfor hevdes at sterke internasjonale gjennomførings- og overvåkingsordninger ikke er like avgjørende i Norge som i mange andre land. Imidlertid gir den norske motstanden uheldige signaler til land som ikke er kommet like langt som Norge, og den vil også svekke Norges muligheter til å påvirke andre land og bidra til en styrket gjennomføring på internasjonalt nivå. Senter for menneskerettigheter mener at disse konsekvensene av manglende norsk ratifisering av sentrale konvensjoner og tilleggsprotokoller ikke er tilstrekkelig tatt hensyn til i regjeringens vurdering.

Norsk senter for menneskerettigheter vil på denne bakgrunn gjenta oppfordringen om å legge til rette for større åpenhet i prosessen knyttet til forhandlinger om og utarbeidelse av nye menneskerettighetsinstrumenter, og i de nasjonale prosessene knyttet til spørsmålet om undertegning og ratifisering av vedtatte instrumenter.

2. Inkorporering av sentrale konvensjoner i menneskerettsloven

FNs konvensjon om eliminering av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnediskrimineringskonvensjonen) ble inkorporert i menneskerettsloven gjennom lov 19. juni 2009 nr. 80, og dermed gitt forrang foran annen norsk lovgivning på lik linje med den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs barnekonvensjon (BK). Denne inkorporeringen er i tråd med senterets anbefalinger.

I forbindelse med høringen av forslaget om inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen, tok Norsk senter for menneskerettigheter til orde for at også FNs konvensjon om avskaffing av alle former for rasediskriminering burde inkorporeres i menneskerettsloven samtidig.¹⁵ Rasediskrimineringskonvensjonen er inkorporert i norsk lov gjennom diskrimineringsloven § 2. Senteret påpekte i sin høringsutta-

15 Se Norsk senter for menneskerettigheters høringsuttaelse 19. januar 2009: www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2009/inkorporering_kdk.pdf

lelse at det er uheldig og lite hensiktsmessig at inkorporering av rasediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven ikke ble vurdert samtidig med kvinnekongresskonvensjonen. Dette kan tolkes som et indirekte signal om at rasediskrimineringskonvensjonens bestemmelser anses som mindre viktige. Rasediskrimineringskomiteen har gjentatte ganger anmodet om at rasediskrimineringskonvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven.¹⁶

Regjeringen la i april 2009 frem en *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* for perioden 2009–2012.¹⁷ (Se del IV punkt 3.3.) Spørsmålet om inkorporering i menneskerettsloven er ikke berørt. Høsten 2009 leverte Norge sin 19./20. rapport til rasediskrimineringskomiteen.¹⁸ Heller ikke i denne rapporten gis det signaler om at regjeringen vil etterkomme komiteens anbefaler om inkorporering i menneskerettsloven. Tilsvarende er spørsmålet ikke berørt i norske myndigheters rapport til Menneskerettighetsrådet i forbindelse med landgjennomgangen av Norge (UPR) i 2009. I de avsluttende anbefalingene til Norge i forbindelse med UPR, anbefales Norge å inkorporere rasediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven.¹⁹

Regjeringens tilbakeholdenhet med å inkorporere rasediskrimineringskonvensjonen og andre menneskerettighetskonvensjoner i menneskerettsloven, begrunnes med at inkorporering med forrang bør begrenses til de mest sentrale og generelle konvensjonene, og at det ikke bør være en målsetning å inkorporere flest mulig konvensjoner i menneskerettsloven. Inkorporering i den relevante sektorlovgivningen uten forrang bør være hovedregelen for konvensjoner som regulerer spesielle situasjoner eller grupper. Myndighetene har også i denne forbindelse understreket at inkorporering i spesiallovgivningen ikke innebærer at rettighetene er «min-

-
- 16 Se blant annet Concluding observations fra Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) til Norges 17./18. rapport 2006, tilgjengelig på [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f351/2e9f0e60602995c0c1257214005c73a2/\\$FILE/G0644760.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f351/2e9f0e60602995c0c1257214005c73a2/$FILE/G0644760.pdf) Se også Concluding observations fra CERD til Norges 16. rapport 2001, tilgjengelig på <http://tb.ohchr.org/default.aspx?country=no>
- 17 Se Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, www.regjeringen.no/dep/bld/tema/rasisme_og_diskriminering/ny-handlingsplan-mot-etnisk-diskriminering.html?id=543673
- 18 Se www.regjeringen.no/dep/bld/tema/rasisme_og_diskriminering/norges-19-20-rapport-til-fns-rasediskrim.html?id=587366
- 19 Anbefalingene er tilgjengelige på www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A.HRC.13.5_En.pdf

dre verdt» enn de rettigheter som er inkorporert gjennom menneskerettsloven.

Norsk senter for menneskerettigheter har forståelse for myndighetenes argumentasjon, men påpeker at dette utgangspunktet allerede er blitt fraveket ved inkorporeringen av barnekonvensjonen og kvinnekonsvensjonen. Det er senterets syn at rasediskrimineringskonvensjonen og torturkonvensjonen bør inkluderes i menneskerettsloven med forrang foran annen norsk lovgivning. Dermed kan den uheldige og forvirrende rangsforskjell mellom ulike sentrale menneskerettighetskonvensjoner bli fjernet, og et overordnet ønske om i sterkest mulig grad å sikre individenes rettigheter komme til uttrykk.²⁰ Samtidig mener senteret at det bør gjennomføres en forskningsbasert evaluering av menneskerettsloven og en åpen vurdering av hvilke øvrige menneskerettighetskonvensjoner som bør inkorporeres i denne loven.

3. Internasjonal rapportering og eksaminering

De fleste sentrale menneskerettighetskonvensjonene vedtatt innenfor FN-systemet krever at statene rapporterer om sin gjennomføring av forpliktelsene med jevne mellomrom. Norske myndigheter har i 2009 levert sin 6. periodiske rapport om oppfølgingen av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, og sin 19./20. periodiske rapport om FNs rasediskrimineringskonvensjon. Utenriksdepartementet har også påbegynt arbeidet med den 5. periodiske rapporten om FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som skal leveres i juni 2010.

I tillegg til rapporteringen under de enkelte FN-konvensjonene, ble det i forbindelse med opprettelsen av FNs menneskerettighetsråd i 2006 besluttet at alle FNs medlemsland jevnlig skal rapportere og høres om gjennomføringen av sine menneskerettighetsforpliktelser i Menneskerettighetsrådet. Hvert land skal granskes hvert fjerde år. Ordningen har fått navnet Universal Periodic Review (UPR). UPR er en mellomstatlig ordning som vektlegger samarbeid og dialog mellom statene. Norge leverte sin første UPR-rapport i septem-

²⁰ Se Lov og Rett, 2009 nr. 4, «Likestill og effektiviser menneskerettighetene», av Henning Jakhelln og Vibeke Blaker Strand.

ber 2009, og ble hørt i Menneskerettighetsrådet i desember samme år.²¹

FN utarbeidet i 2009 nye felles retningslinjer for statenes rapportering.²² For å lette rapporteringen og unngå duplisering av informasjon, skal det blant annet legges ved et generelt grunnlagsdokument ved de enkelte rapporteringene, som gir generell informasjon om det norske politiske og rettslige system og gjennomføringen av menneskerettighetene. Dette såkalte *core document* kommer i tillegg til de konvensjonsspesifikke rapportene.

Norske myndigheter har i forbindelse med de siste rapporteringsrundene på de sentrale FN-konvensjonene lagt opp til en åpen og inkluderende prosess i forbindelse med utarbeidelsen av statsrapporten. Sivilt samfunn og berørte organisasjoner er blitt invitert til å komme med innspill til utkastet til statsrapport, og i enkelte tilfeller er det blitt organisert åpne høringsmøter.

I forbindelse med høringen av utkastet til rapport til FNs menneskerettighetskomité om oppfølgingen av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, uttrykte Norsk senter for menneskerettigheter støtte til denne praksisen. Senteret påpekte imidlertid at en forutsetning for at en slik høring skal tjene sitt formål, er at høringsinstansene gis tilstrekkelig tid til å vurdere utkastet og komme med merknader, og at utkastet er tilstrekkelig ferdig når det sendes på høring slik at det blir en reell høringsrunde.²³

Norsk senter for menneskerettigheter vil videre anbefale at det for fremtidige rapporteringsrunder også legges opp til en åpen og inkluderende prosess når det gjelder oppfølgingen av anbefalinger fra overvåkingsorganene, og at man også i større grad søker å involvere sivilt samfunn i denne delen av rapporteringsprosessene.

21 Dokumentene knyttet til høringen av Norge er tilgjengelige på www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR%5CPAGES%5CNOsession6.aspx

22 Se www.bayefsky.com/general/hri_gen_2_rev6_2009.pdf

23 Se Norsk senter for menneskerettigheters høringsuttalelse 24. september 2009, tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2009/rapport-mr-komite.pdf

4. Diskrimineringsvernet: to skritt frem, ett tilbake

Diskrimineringslovutvalgets utredning, NOU 2009:14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*, ble avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 19. juni 2009.²⁴ Utvalgets mandat var å utrede en samlet diskrimineringslov, grunnlovsfesting av ikke-diskrimineringsprinsippet og ratifikasjon og inkorporering av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK om et generelt vern mot diskriminering.²⁵ Norsk senter for menneskerettigheter finner det positivt at det ble satt ned et utvalg for å utrede en helhetlig tilnærming til diskrimineringsvernet i norsk rett. Utvalgets anbefaling om grunnlovsfesting av ikke-diskrimineringsprinsippet og forslaget til en ny samlet diskrimineringslov er etter senterets syn viktige skritt mot et styrket diskrimineringsvern. Utvalgets forslag til forskrift om arbeidsgivers aktivitetsplikt er banebrytende og et godt eksempel på hvordan diskrimineringsvernet kan sikres i praksis. Etter Norsk senter for menneskerettigheters vurdering er det derimot negativt for diskrimineringsvernet hvis utvalgets flertall får gjennomslag for sin avvisende holdning til ratifikasjon og inkorporering i menneskerettsloven av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK.

Utvalgets flertall la i sin vurdering vekt på at det er usikkert hvilke forpliktelser tilleggsprotokoll nr. 12 innebærer for Norge.²⁶ Flertallet viste blant annet til at det er få holdpunkter for hvordan tilleggsprotokollen skal forstås i dag, og hvordan innholdet vil utvikle seg, sett på bakgrunn av blant annet protokollens ordlyd og EMDs dynamiske tolkning av konvensjonen. Ifølge flertallet representerte kombinasjonen av EMK artikkel 14 og SP artikkel 26 et tilstrekkelig menneskerettslig vern mot diskriminering i norsk rett. I tilfelle tilleggsprotokollen ratifiseres, så bør den, ifølge utvalgets flertall, inkorporeres i den samlede diskrimineringsloven.²⁷ En inkorporering i menneskerettsloven vil etter flertallets syn innebære en betydelig begrensning av norske myndigheters handlingsrom hva gjelder kravet til saklig myndighetsatferd, og hvor handlingsrommets grenser vil bli fastlagt kun gjennom praksis fra EMD.

24 Tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2205058/PDFS/NO-U200920090014000DDDPDFS.pdf

25 Se *Årbok 2009* del IV punkt 1.3.

26 NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*, s. 298–299.

27 *Ibid.*, s. 301.

Norsk senter for menneskerettigheter deler ikke flertallets syn. Norge signerte tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK om et generelt vern mot diskriminering i 2003. Tilleggsprotokollen ble utarbeidet fordi diskrimineringsvernet etter EMK artikkel 14 er begrenset til de rettigheter konvensjonen beskytter. Det betyr at vernet etter artikkel 14 bare kommer til anvendelse i tilfeller hvor diskrimineringen skjer i tilknytning til en av de øvrige rettighetene i konvensjonen. Tilleggsprotokoll nr. 12s artikkel 1 oppstiller et selvstendig diskrimineringsvern. Det innebærer at personer som mener seg utsatt for diskriminering kan klage saken inn for EMD, uten å måtte påvise at diskrimineringen berører en av de andre rettighetene i konvensjonen. Materielt sett ligger tilleggsprotokollen innenfor de forpliktelser som allerede påligger Norge under SP artikkel 26, som også oppstiller et selvstendig diskrimineringsvern. Tilleggsprotokollen kommer imidlertid til anvendelse på en videre personkrets, i og med at også juridiske personer er omfattet, slik tilfellet også er i forhold til EMK artikkel 14. I tillegg er EMDs avgjørelser bindende for den innklagete stat, mens FNs menneskerettighetskomité's uttalelser i forbindelse med SP formelt sett er rådgivende. I sum innebærer dette at en ratifisering av protokollen vil styrke diskrimineringsofrenes mulighet til å få gjennomslag for sine rettigheter – uten at Norge i særlig grad vil måtte påta seg nye internasjonale forpliktelser.

For å sikre gjennomføring av det generelle diskrimineringsvernet bør tilleggsprotokoll nr. 12, etter Norsk senter for menneskerettigheters syn, inkorporeres i menneskerettsloven. Inkorporering i menneskerettsloven sikrer forrang ved motstrid med annen norsk lovgivning. I tillegg til å understreke og styrke diskrimineringsvernets stilling nasjonalt, vil det gi legitimitet til Norges arbeid mot diskriminering internasjonalt. Øvrige tilleggsprotokoller til EMK som Norge har ratifisert, har blitt inkorporert i menneskerettsloven. Tungtveiende grunner må derfor til for at det samme ikke skal gjelde tilleggsprotokoll nr. 12. En inkorporering i menneskerettsloven ville også være i tråd med Norsk senter for menneskerettigheters ønske om en helhetlig og konsistent gjennomføring av internasjonale menneskerettighetsforpliktelser i nasjonal lovgivning (jf. ovenfor).

Norsk senter for menneskerettigheter oppfordrer på denne bakgrunn norske myndigheter til å ratifisere og inkorporere i menneskerettsloven tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK så raskt som mulig.

5. Innstramming i asylpolitikken

De senere årene har norske myndigheter varslet og gjennomført betydelige innstramminger i asyl- og innvandringspolitikken. Etter valget i september 2009 la regjeringen frem en ny politisk plattform for perioden 2009–2013, der det innføres flere tiltak for å begrense antallet asylsøkere som ankommer Norge, og som generelt strammer inn asyl- og innvandringspolitikken.²⁸ Regjeringen går blant annet inn for i større grad å frihetsberøve utlendinger som er i en utlendingsprosess der det foreligger unndragelsesfare eller uavklart identitet, innskrenke adgangen til å fremme omgjøringsbegjæring, utvide bruken av meldeplikt og pålegg om bestemt bosted blant annet overfor asylsøkere som ikke medvirker til sakens opplysning eller begår kriminalitet, redusere antallet personer uten behov for beskyttelse som søker asyl i Norge og løpende vurdere tiltak for å oppnå dette og heve terskelen for å få opphold på humanitært grunnlag.

Disse tiltakene kommer i tillegg til en rekke tiltak som ble vedtatt året før. I september 2008 besluttet regjeringen blant annet å gjennomføre 13 tiltak, herunder krav om fire års utdanning eller arbeidserfaring for å innvilge familiegjengforening og -etablering, en strengere anvendelse av Dublin-II-regelverket og tilbakesending av asylsøkere til staten som er ansvarlig etter disse reglene, adgang til å gi midlertidig oppholdstillatelse uten rett til fornyelse for enslige mindreårige søkere over 16 år som i dag får oppholdstillatelse kun fordi norske myndigheter ikke finner omsorgspersoner og innsnevring i retten til opphold på humanitært grunnlag.²⁹

Norsk senter for menneskerettigheter har forståelse for at regjeringen ønsker å få ned antallet klart grunnløse asylsøknader, korte ned saksbehandlingstiden og søke en jevn belastning mellom de europeiske landene når det gjelder mottak av asylsøkere. Senteret vil imidlertid understreke betydningen av at internasjonale konvensjoner og menneskerettigheter respekteres.

28 Se *Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009–2013*, kapittel 17, tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf

29 Listen over tiltak er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/innvandringspolitikk/asyl-_og_flyktningpolitikk/innstramming-av-asylpolitikken/innstramming-av-asylpolitikken.html?id=542385

Norsk senter for menneskerettigheter påpeker at retten til å søke asyl er nedfelt i Verdenserklæringen om menneskerettighetene artikkel 14. Hvem som har krav på beskyttelse som flyktning følger av Flyktningkonvensjonen 1951. Dersom en person faller inn under konvensjonens definisjon av flyktning i artikkel 1, har vedkommende krav på beskyttelse mot retur til et land der hans eller hennes liv eller frihet vil være truet, jf. artikkel 33.

I denne sammenheng kan nevnes at Norge ble kritisert av FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) for tvangsutsendelsen av 30 avviste irakiske asylsøkere til Bagdad i desember 2009. I et svarbrev til UNHCR, datert 18. desember 2009, skriver justisminister Knut Storberget at selv om Norge følger de fleste retningslinjene fra høykommissæren for flyktninger, anerkjenner han at norsk asylpolitikk i visse henseende ikke er helt i tråd med disse. Han vedkjenner at tvangsutsendelsen til Bagdad er et eksempel på dette.

Argumentet fra Justisdepartementets side har vært at departementet og UDI sitter med annen dokumentasjon enn FN. Denne dokumentasjonen er imidlertid ikke lagt frem. Norsk senter for menneskerettigheter er bekymret over norske myndigheters tvangsutsendelse i strid med UNHCRs anbefalinger, uten at det legges frem dokumentasjon som kan bevise at dette er trygt.

Norsk senter for menneskerettigheter vil videre uttrykke bekymring for den økende stigmatiseringen av asylsøkere i politiske debatter og i samfunnet forøvrig. I september 2009 tok for eksempel sentrale arbeiderpartipolitikere i Oslo til orde for å sende hjem eller internere asylsøkere som begår kriminalitet, i tillegg til å komme med uttalelser som at «folk som skjuler identiteten sin har aldri ærlige hensikter».³⁰ Når lederen i Politiets fellesforbund uttaler at vi står overfor 18 000 kriminelle, narkoselgende asylsøkere, innebærer det generalisering og stigmatisering av en sårbar gruppe.³¹

Det er etter senterets syn stor risiko for at flere av tiltakene som er iverksatt eller foreslått av regjeringen bidrar til en slik generalisering og stigmatisering. Norsk senter for menneske-

30 Se *Dagbladet* 10. september 2009 tilgjengelig på www.dagbladet.no/2009/09/10/nyheter/valg_2009/valg09/politikk/innenriks/8042934/

31 «Bare i år vil 18.000 ID-løse asylsøkere stjele, rane, utøve vold og omsette narkotika», sa Arne Johannessen til *Dagbladet* 2. september 2009. Artikkelen er ikke publisert på Internett.

rettigheter er derfor skeptisk til regjeringens forslag om å øke bruken av fengsling av asylsøkere som har fått avslag på sin søknad eller der det er tvil om identiteten. I utgangspunktet har asylsøkere krav på de samme grunnleggende rettigheter som den øvrige befolkningen mens asylsøknaden blir behandlet (jf. EMK artikkel 5 om forbud mot vilkårlig frihetsberøvelse).

På samme grunnlag har Norsk senter for menneskerettigheter i sin høringsuttalelse til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høring av forslag til lovendring og forskriftsbestemmelser om unntak fra taushetsplikt og opplysningsplikt for ansatte ved mottak og omsorgssentre, uttrykt skepsis til forslaget om å pålegge mottaksansatte opplysningsplikt overfor utlendingsmyndighetene om beboere på mottak og omsorgssentre.³² Norsk senter for menneskerettigheter etterlyste i sin høringsuttalelse en nærmere vurdering av forholdet til menneskerettighetene, særlig retten til familie- og privatliv etter EMK artikkel 8.

Når det gjelder forslaget om å snevre inn retten til familiegjenforening og -etablering, vil senteret for det første peke på de grensene som vil følge av EMK artikkel 8 om retten til familieliv. Samtidig er det etter Norsk senter for menneskerettigheters syn betenkelig å innsnevre rettighetene til personer som har fått opphold i Norge på grunnlag av behov for beskyttelse eller andre rettmessige grunnlag, med det formål å begrense tilstrømmingen av personer uten krav på opphold.

Norsk senter for menneskerettigheter oppfordrer Justisdepartementet, som ansvarlig for asylpolitikken, til å utarbeide klare retningslinjer og veiledninger til utlendingsforvaltningen, og til å følge nøye med i rettsutviklingen internasjonalt for å sikre en praksis i samsvar med sentrale menneskerettigheter. Norsk senter for menneskerettigheter vil også oppfordre myndighetene til å legge vekt på å korte ned saksbehandlingstiden, som et effektivt og målrettet tiltak for å begrense tilstrømmingen av åpenbart grunnløse asylsøkere, og til å arbeide for felles internasjonale minstestandarder for behandling av asylsøkere.

32 Høringsuttalelsen er tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2009/taushetspliktpdf.pdf

6. Omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år

FNs barnekomité anbefaler at Norge bedrer omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere.³³

I 2008 vedtok Stortinget endringer i barnevernloven slik at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år skulle overføres fra utlendingsmyndighetene til barnevernet.³⁴ Målet med overtakelsen av ansvaret var å gi et bo- og omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere som ivaretar deres spesielle behov, og er kvalitetsmessig like godt som det tilbudet som gis til andre barn barnevernet har ansvar for. De fleste enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge er imidlertid i aldersgruppen 15–18 år.

Norsk senter for menneskerettigheter har bedt norske myndigheter vurdere om den forskjell i rettsstilling for ulike grupper enslige mindreårige asylsøkere som dette innebærer, er forenlig med Norges forpliktelser etter EMK og BK artikkel 2 om likebehandling og ikke-diskriminering.³⁵ Videre har senteret bedt departementet fremlegge en konkret tidsplan for inkludering av denne aldersgruppen i omsorgstilbudet.³⁶

Regjeringen opplyste i statsbudsjettet for 2008 og i Norges offisielle rapport til FNs barnekomité samme år at man tok sikte på at omsorgsansvaret for gruppen mellom 15 og 18 år skulle overføres til barnevernet i løpet av 2009.³⁷ I statsbudsjettet for 2009 ble det imidlertid klart at dette ikke kom til å skje, og denne delen av reformen ble utsatt til et «senere budsjettår». Begrunnelsen som ble gitt var at overføringen

33 Merknadene fra FNs barnekomité til Norge 2005 punktene 41 og 42.

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

35 Høringsuttalelse i forbindelse med Norges 19./20. rapport til FNs rasediskrimineringskomité (CERD) 30. juni 2009, tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2009/cerd.pdf
Se også Høringsuttalelse – forslag til regulering av barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere i den første fasen etter ankomst til landet, 10. oktober 2007, tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2007/enslige_mindreaarige_asylsokere.pdf

36 *Ibid.*

37 Barne- og likestillingsdepartementets St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 12. Tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2014203/PDFS/STP-200720080001BLDDDDPDFS.pdf

for gruppen under 15 år var blitt mer krevende enn forutsatt.³⁸

I regjeringens nye politiske plattform, som ble lagt frem i september 2009, går det frem at regjeringen har gitt opp å få overført omsorgsansvaret for gruppen mellom 15 og 18 år til barnevernet i kommende fireårsperiode, begrunnet i ressurs-situasjonen i barnevernet.³⁹ Dette innebærer at overføringen er utsatt til minst 2013.

Norsk senter for menneskerettigheter mener det er uheldig at myndighetene fremdeles ikke har stilt de nødvendige ressursene til rådighet for å få overført omsorgsansvaret for denne aldersgruppen til barnevernet. Senteret påpekte dette i sin supplerende rapport til Menneskerettighetsrådets universelle periodiske landgjennomgang (UPR) i april 2009⁴⁰ og i sin supplerende rapport til Norges fjerde rapport til FNs barnekomité i august 2009.⁴¹ Norsk senter for menneskerettigheter gjentar sin oppfordring om at norske myndigheter snarest mulig utvider barnevernets omsorgsansvar slik at alle enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge omfattes.

7. Juryordningen

I dom 13. januar 2009 fant EMD i saken *Taxquet mot Belgia* at juryens manglende begrunnelse av domfellende kjennelse i straffesak var i strid med kravet til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1.⁴²

Spørsmålet om hvorvidt den norske juryordningen er i samsvar med kravet til en rettferdig rettergang, ble vurdert av Høyesterett i plenumsdom 12. juni 2009.⁴³ Et sammendrag av dommen er gitt i del II punkt 5.3. Høyesterett konkluderte med at den norske juryordningen på generelt grunnlag

38 Arbeids- og inkluderingsdepartementets St.prp. nr. 1 (2008–2009) s. 23. Tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2112700/PDFS/ST-P200820090001AIDDDDPDFS.pdf

39 Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009–2013, kapittel 17. Tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf

40 Tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/aktuelt/aktuelle-saker/2009/vedlegg/upr_submission.pdf

41 Tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/aktuelt/aktuelle-saker/2009/vedlegg/child_report.pdf

42 Application no. 926/05. Dommen er brakt inn for EMDs storkammer, og er derfor ikke endelig.

43 HR-2009-1192-P, publisert i Rt. 2009 s. 750.

er i samsvar med kravene i de internasjonale konvensjonene, og har tilstrekkelige mekanismer for å ivareta formålene bak begrunnelseskravet. Høyesterett viste til at verken EMK eller *Taxquet*-dommen kan leses slik at den stiller krav om at juryen må begrunne sin kjennelse eller at juryordningen må utvikles, men at en manglende begrunnelse for juryens kjennelse må kompenseres av andre mekanismer som på tilfredsstillende måte ivaretar de samme formål, nemlig å sikre en reell og samvittighetsfull vurdering, etterprøvbarehet og en effektiv rett til overprøving.

På bakgrunn av at lagretten blir forelagt konkrete og individualiserte spørsmål som blir forklart av rettens leder, at lagrettens medlemmer blir forklart hvilke rettssetninger de er bundet av, at bevisene blir oppsummert og den sikkerhet det er at fellende dom kan overprøves av fagdommeren, kom Høyesterett til at det ikke er holdepunkter for å si at en reell og samvittighetsfull prøving ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

I vurderingen av hvordan straffeprosessloven sikrer at den domfelte og allmennheten kan etterprøve den vurdering som er foretatt, la Høyesterett vekt på at straffutmålingspremisen vil utfylle de ubesvarte spørsmålene, for eksempel om omfanget av den straffbare handlingen eller om graden av skyld innenfor det aktuelle skyldkravet. Høyesterett vurderte deretter i hvilken grad straffeprosessloven sikrer effektiv rett til overprøving av lagmannsrettens dom. Høyesterett fant at i de fleste tilfeller vil spørsmålene til lagretten, sammen med den beskrivelse av den straffbare handlingen som er gitt i dommen, danne et tilstrekkelig grunnlag for å prøve lagmannsrettens lovanvendelse. Høyesterett presiserte at dette beror på omstendighetene i den enkelte sak.

I dom 13. november 2009 opphevet Høyesterett lagmannsrettens fellende dom i en straffesak på grunnlag av manglende begrunnelse, jf. straffeprosessloven § 40.⁴⁴ Høyesterett viste til plenumsdommen i Rt. 2009 s. 750, og la til grunn at en analogisk anvendelse av straffeprosessloven § 40 femte ledd krever at det i dommen gis en redegjørelse for «hovedpunktene i rettens bevisvurdering», så langt dette er nødvendig for å gi den domfelte og allmennheten et tilstrekkelig grunnlag for å etterprøve hvorfor han eller hun er kjent skyldig.

44 Et sammendrag av dommen er gitt i del II punkt 5.3.

Dommen av 13. november 2009 har ført til reaksjoner både fra advokater, lagdommere og Domstoladministrasjonen. I en artikkel i Aftenposten 28. desember 2009 kritiseres Høyesterett for å gripe inn i lovgivers område, og for å forsøke å endre eller oppheve juryordningen.⁴⁵ I en kronikk i samme avis 30. desember 2009 kommenterer høyesterettsjustitiarius Tore Schei dommen, og viser til at Høyesterett plikter å anvende de menneskerettighetskonvensjoner som Stortinget gjennom menneskerettsloven har gjort til norsk rett med forrang foran annen lovgivning.⁴⁶

Justisministeren har varslet at han ønsker en gjennomgang av den norske juryordningen, og at han vil sette ned et utvalg som skal se på legfolks plass i strafferettspleien på alle nivåer. I Aftenposten 29. desember 2009 uttalte statsråden at mandatet for utvalget var under utarbeidelse, og at utvalget ville bli gitt ett år for å komme med sine forslag.⁴⁷

Norsk senter for menneskerettigheter slutter seg til behovet for en grundig gjennomgang av lagretteordningen og hvordan man kan sikre prinsippet om legfolks deltakelse i straffesaker samtidig som tiltalte sikres en rettergang i samsvar med sentrale rettssikkerhetsgarantier og internasjonale menneskerettigheter.

8. Skjerpet krav til begrunnelse ved ankeavslag

Den 19. desember 2008 avgjorde Høyesterett i storkammer at lagmannsrettens avgjørelser om å nekte å fremme anker i straffesaker må begrunnes.⁴⁸ Høyesteretts standpunkt var et resultat av avgjørelsen fra FNs menneskerettighetskomité 17. juli 2008, *Restauratør N.N. mot Norge*, der 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.⁴⁹ I september 2009 konkluderte Høyesterett med at tilsvarende krav til begrunnelse også vil gjelde ved nektelse av å fremme anker i sivile saker.⁵⁰

45 Se www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3440248.ece

46 Se www.aftenposten.no/meninger/debatt/article3442768.ece

47 Se www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article3441534.ece

48 HR-2008-2175-S, publisert i Rt. 2008 s. 1764.

49 Se *Årbok om menneskerettigheter i Norge 2008* s. 27 og s. 69 flg.

50 HR-2009-1818-S, publisert i Rt. 2009 s. 1118. Se sammendrag av dommen i del II punkt 5.3.

Justisdepartementet sendte 13. mai 2009 på høring forslag om endringer i straffeprosesslovens regler om begrunnelse ved nektelse av å fremme anker.⁵¹ Norsk senter for menneskerettigheter støttet i sin høringsuttalelse at departementet følger opp Menneskerettighetskomiteens anbefalinger og foreslår endringer i straffeprosessloven.⁵²

Straffeprosessloven § 321 første ledd gjelder de minst alvorlige straffesakene. Beslutninger etter denne bestemmelsen trenger ifølge gjeldende rett normalt ikke begrunnes. I høringsnotatet foreslår departementet at bestemmelsen endres slik at det oppstilles et krav om begrunnelse dersom «særlige grunner» tilsier det. I sin høringsuttalelse viste Norsk senter for menneskerettigheter til at ordlyden i SP artikkel 14 nr. 5 i utgangspunktet gir en rett til overprøving uavhengig av sakens alvor, og at menneskerettighetskomiteens generelle merknader og praksis er noe uklare med hensyn til om det også gjelder en begrunnelsesplikt i de mindre alvorlige sakene.

Hensynet til at også mindre alvorlige straffesaker kan være belastende for domfelte, tilsier etter senterets syn at ankenektelse bør begrunnes også i disse tilfellene. Samtidig må hensynet til domstolenes arbeidsbyrde og effektivitet ivaretas. På denne bakgrunn støttet Norsk senter for menneskerettigheter i sin høringsuttalelse departementets forslag om at en plikt til begrunnelse bare skal gjelde når «særlige grunner» taler for det. Senteret oppfordret imidlertid også departementet til i proposisjonen å gi enkelte retningslinjer om når begrunnelse bør gis, og til å følge med på den internasjonale rettsutviklingen for å fange opp signaler om at det stilles et strengere begrunnelseskrav også i de mindre alvorlige sakene.

På bakgrunn av Høyesteretts kjennelse 18. september 2009 om at begrunnelsesplikt også vil gjelde i sivile saker, legger Norsk senter for menneskerettigheter til grunn at departementet også vil følge opp med de nødvendige endringer i tvisteloven § 29-13.

51 Høringsnotatet og høringsuttalelsene er publisert på www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/horing---endringer-i-reglene-om-begrunne/horingsnotat.html?id=561208 For omtale av høringsnotatet, se *Årbok 2009* del II punkt 5.2.

52 Norsk senter for menneskerettigheters høringsuttalelse er tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horing/2009/anker.pdf

Etter Norsk senter for menneskerettigheters syn bidrar klare regler om begrunnelsesplikt i prosesslovgivningen til å sikre at det skjer en reell overprøving av underinstansens dom i forbindelse med anker. Forslaget fra Justisdepartementet til lovendringer følger opp Menneskerettskomitéens avgjørelse i *Restauratør*-saken på en god måte, og går til dels lenger enn de krav som kan utledes av Menneskerettskomitéens avgjørelse og praksis for øvrig. Senter for menneskerettigheter er positive til at norske myndigheter dermed bidrar til å senke risikoen for fremtidige konvensjonsbrudd.

De nye reglene vil innebære en økt arbeidsbyrde på anke-domstolene. Norsk senter for menneskerettigheter ber derfor myndighetene sikre at domstolene tilføres de nødvendige ressurser for å følge opp lovendringene, slik at ikke rettsikkerheten svekkes på andre områder.

9. Bruk av religiøse hodeplagg og symboler

I begynnelsen av februar 2009 kunngjorde Justisdepartementet at politiets uniformsreglement skulle endres slik at det gis anledning til bruk av religiøse hodeplagg sammen med politiuniformen. Utspillet skapte mediedebatt, og forslaget møtte motstand både i politiet, i befolkningen og i Stortinget. Justisdepartementet valgte noen uker senere å stanse den videre utredningen av en endring av uniformsreglementet.⁵³

Det er dermed ikke anledning for polititjenestemenn å bære religiøse hodeplagg, selv om både forsvaret og tollvesenet har akseptert bruk av hijab og andre religiøse hodeplagg. I september 2009 sendte Domstolsadministrasjonen på høring et forslag om å forby religiøst og politisk betingede plagg og symboler i domstolene. Høringsfrist er 15. januar 2010.⁵⁴

Spørsmålet om å regulere bruken av religiøst betingede plagg og symboler reiser en rekke vanskelige og prinsipielle spørsmål. Noen hevder at religionsfriheten fordrer at alle gis rett til å kle seg slik de ønsker, og i tråd med egne religiøse krav. Andre hevder at den samme religionsfriheten henger sammen med et religionsnøytralt og sekulært offentlig rom, der reli-

53 Se Justisdepartementets pressemelding 20. februar 2009 tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressemelder/pressemeldinger/2009/politiets-uniformsreglement.html?id=546860

54 Se www.domstol.no/DAtemplates/Article____21541.aspx?epslanguage=NO

giøse symboler ikke bør tillates. Debatten vanskeliggjøres av at den kobles tett opp mot islam og diskusjoner rundt kulturer og tradisjoner som er annerledes enn de tradisjonelle norske. Dette fordrer at myndighetene treffer sine beslutninger på solid grunnlag.

Det er naturlig å se hen til hva slags ordninger som finnes i andre land, hensyn tatt til de forskjeller i politisk system, tradisjoner og historie som ligger til grunn for reguleringsene. Av stor betydning er blant annet landets forhold mellom stat og religion. Av samme grunn er EMDs praksis i saker som gjelder regulering av religiøse plagg og symboler i strengt sekulære stater som Tyrkia og Frankrike, ikke nødvendigvis retningsgivende for vurderingen av en norsk regulering.

Spørsmålet om å regulere bruken av religiøst betingede plagg og symboler vil utvilsomt dukke opp i flere etater og funksjoner (sykehus, skoler, lokalforvaltning etc.). Så langt har norske myndigheter valgt en sak-til-sak-tilnærming til problemstillingen, i stedet for å gjennomføre en samlet og grundig utredning av spørsmålet om i hvilken grad bruk av religiøse hodeplagg og symboler kan og må tillates i det norske samfunn. Den politiske håndteringen av hijab-i-politiet-debatten understreker behovet for en overordnet tilnærming.

Senter for menneskerettigheter oppfordrer på denne bakgrunn norske myndigheter til å legge til rette for en åpen, prinsipiell og helhetlig debatt, der både troende og ikke-troende, fagforeninger, arbeidsgivere og andre interesseorganisasjoner inviteres til å bidra.⁵⁵ Basert på denne debatten bør myndighetene utforme en prinsipiell regulering av bruk av religiøse symboler, helst forankret i norsk lov.

10. Blasfemi, religionskritikk og ytringsfrihet

Den såkalte karikaturstriden i 2006 reiste prinsipielle spørsmål om forholdet mellom ytringsfrihet og religionsfrihet, som fortsatt er aktuelle. I 2008 behandlet FNs menneskerettighetsråd mandatet til Spesialrapportøren for ytringsfrihet, og vedtok i den forbindelse en ny forpliktelse i spesialrapportørens arbeidsinstruks om å fokusere på «tilfeller der misbruk av retten til ytringsfrihet utløser rasistisk eller reli-

⁵⁵ Se Njål Høstmælingens kronikk i *Aftenposten* 11. februar 2009, «Hijab utfordrer!», tilgjengelig på www.aftenposten.no/meninger/article2919835.ece

giøs diskriminering».⁵⁶ Endringen i mandatet er en følge av en situasjon i Menneskerettighetsrådet der flere islamske stater ønsker å presse frem et vern mot religionskritikk gjennom en begrensning av ytringsfriheten.

Det nye mandatet er blitt møtt med kritikk fra flere vestlige land og internasjonale organisasjoner.

I april 2009 organiserte FN en tilsynskonferanse mot rasisme i Genève, som oppfølging av verdenskonferansen mot rasisme holdt i Durban i 2001, og derfor ofte kalt «Durban II».⁵⁷ Forberedelsene til konferansen ble preget av motsetningene knyttet til forholdet mellom ytringsfrihet og religionskritikk. Under forhandlingene om utkast til slutterklæring fra konferansen ønsket en gruppe stater en tekst som var svært kritisk til staten Israel, og en tekst som gjorde ærekrenkelser av religion til et menneskerettighetsbrudd. Vestlige stater, herunder Norge, gjorde det på sin side klart at de ikke kunne akseptere en slik tekst. Som en konsekvens av denne konflikten, valgte flere land å trekke seg fra konferansen.⁵⁸ Norge valgte å delta, og det ble til slutt oppnådd enighet om en slutterklæring der henvisningene til ærekrenkelse av religioner var utelatt.

Norges klare posisjon under forhandlingene forut for tilsynskonferansen mot rasisme, der Norge gjorde det klart at det ikke var aktuelt å akseptere en tekst som inneholdt referanser til ærekrenkelse av religioner eller en svekking av ytringsfriheten,⁵⁹ står i motstrid med regjeringens opprinnelige forslag i 2008 om å videreføre blasfemiforbudet i den nye straffeloven.

Da regjeringen la frem siste delproposisjon om ny straffelov 19. desember 2008, foreslo den å oppheve straffeloven 1902

⁵⁶ Se ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_36.pdf

⁵⁷ Under FNs verdenskonferanse mot rasisme, som fant sted i Durban i 2001, ble FNs medlemsland enige om en erklæring og en handlingsplan for å bekjempe rasisme – Durban Declaration and Programme of Action (DDPA). I desember 2006 vedtok FNs generalforsamling å avholde en konferanse for tilsyn med hvordan statene har fulgt opp det som ble besluttet på Verdenskonferansen mot rasisme i 2001. Dette er den såkalte Durban II-konferansen som fant sted i Genève i april 2009.

⁵⁸ Dette gjaldt USA, Israel, Canada, Tyskland, Nederland, Polen, Italia, Den tsjekkiske republikk, Australia og New Zealand.

⁵⁹ Se Norges posisjoner i forberedelsene til konferanse mot rasisme: www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/menneskerettigheter/durbanii/durban_posisjoner.html?id=550427

§ 142 om blasfemi.⁶⁰ Det ble imidlertid varslet i proposisjonen at regjeringen ville legge frem et forslag om en utvidelse av den såkalte rasismeparagrafen til også å omfatte «kvalifiserte angrep på religion eller livssyn». Forslaget førte til massiv kritikk fra forfattere, akademikere og pressen, og det viste seg at forslaget i Stortinget i realiteten bare hadde støtte i Senterpartiet. Debatten endte med at Senterpartiet 3. februar 2009 trakk forslaget.

Norsk senter for menneskerettigheter mener det var riktig at forslaget ble trukket. Et blasfemiforbud slik som det ble presentert i regjeringens opprinnelige forslag, ville blant annet kunne komme i strid med vernet om ytringsfriheten slik det er fastlagt i Grunnloven § 100 og i EMK artikkel 10. For å gjøre inngrep i ytringsfriheten kreves blant annet at det foreligger en klar lovhjemmel. Hvor skulle for eksempel grensene gå for slike «kvalifiserte angrep på religion eller livssyn»? I forhold til EMK artikkel 10 ville det være tvilsomt om et slikt forbud ville stå seg i forhold til kravet om at det må være nødvendig i et demokratisk samfunn.

Norsk senter for menneskerettigheter ser positivt på norske myndigheters endrede holdning mot å gjøre inngrep i ytringsfriheten for å verne mot religionskritikk. Senteret vil i denne sammenheng påpeke at blasfemi i seg selv beskyttes både av religionsfriheten og ytringsfriheten, og er noe grunnleggende annet enn rasisme. Veldig enkelt kan man si at blasfemi utfordrer religiøse forestillinger og påstander, mens rasisme rammer enkeltpersoner. Norske myndigheter må både på det nasjonale og internasjonale planet være tydelige på at blasfemi i seg selv ikke skal sanksjoneres, og samtidig være like tydelige på at rasisme forbys av den norske straffeloven og skal bekjempes.

11. Straffeforfølgning av internasjonale kjerneforbrytelser i Norge

I mars 2008 trådte de nye straffebestemmelsene i straffeloven 2005 kapittel 16 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser i kraft. De nye bestemmelsene ble benyttet i den såkalte krigsforbrytersaken i Oslo tingrett høsten 2008, der en norsk statsborger sto tiltalt for forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser begått

⁶⁰ Se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009), tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2138594/PDFS/OTP200820090022000DDDPDFS.pdf

under krigen i Bosnia-Hercegovina på 1990-tallet. Tingretten konkluderte med at bruk av de nye bestemmelsene om forbrytelse mot menneskeheten ville stride mot Grunnlovens forbud mot tilbakevirkning, da disse beskyttet andre interesser enn de eldre lovbestemmelsene om frihetsberøvelse mv. Tiltalte ble imidlertid dømt for krigsforbrytelser.⁶¹ Saken ble anket, og ankesaken begynner for Borgarting Lagmannsrett i januar 2010. Det må antas at spørsmålet om hvorvidt de nye bestemmelsene er i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 vil bli brakt inn for Høyesterett.

De nye bestemmelsene har foreløpig ikke ført til dommer i andre saker enn den ovennevnte «krigsforbrytersaken». I tillegg er det behandlet fire utleveringssaker. Ifølge en undersøkelse foretatt av Aftenposten, har Gruppen for særskilte internasjonale forbrytelser i Kripos 144 saker til behandling ved utgangen av 2009. Utover dette er 119 saker henlagt i løpet av 2008 og 2009. I 29 av sakene som er til behandling er det så langt utferdiget etterforskningsordre, blant annet mot 18 personer anklaget for å være med på folkemordet i Rwanda. Ytterligere 25 til 30 saker har så sterke indikasjoner at Kripos mener de «bør etterforskes».⁶²

Da de nye straffebestemmelsene ble vedtatt, viste norske myndigheter gjentatte ganger til at Norge ikke skulle være et «fristed for krigsforbrytere». For at dette skal bli en realitet, er det sentralt at det tilføres tilstrekkelig med ressurser, og at et effektivt samarbeid mellom ulike institusjoner, slik som Utlendingsdirektoratet (UDI), Kripos og Det nasjonale statsadvokatembedet, styrkes. Det er også behov for utstrakt samarbeid med myndigheter og tilsvarende institusjoner utenfor Norge. Utfordringene knyttet til å rekruttere personer med spisskompetanse til de relevante enhetene viser at det er et sterkt behov for å utvikle fagkompetanse innenfor internasjonal strafferett og humanitærrett i Norge. Norsk senter for menneskerettigheter mener dette arbeidet må videreføres og styrkes for at intensjonene skal kunne realiseres.

61 Se *Årbok om menneskerettigheter i Norge 2008* s. 25.

62 *Aftenposten* 10. januar 2010, se www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3457273.ece

12. Regulering av private sikkerhetsselskaper og leiesoldatvirksomhet

I tilknytning til vedtakelsen av nye straffebestemmelser om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, og den økte oppmerksomhet om disse sakene i Norge, er det etter Norsk senter for menneskerettigheters syn nødvendig særskilt å trekke frem behovet for en regulering og kontroll av aktiviteten til private sikkerhetsselskaper og deres ansatte.

I forbindelse med utarbeidelsen av regjeringens forslag til ny lov om vaktvirksomhet, tok særlig Røde Kors til orde for at også private sikkerhetsselskaper som opererer i utlandet burde inkluderes i loven. Dette ble ikke fulgt opp av regjeringen i forslaget som ble fremmet i Ot.prp. nr. 49 (2008–2009) *Om lov om endringer i lov om vaktvirksomhet*.⁶³ I sin innstilling presiserte imidlertid Odelstinget at loven også skal gjelde når norske selskaper opererer i utlandet.⁶⁴ Dette innebærer at selskapene underlegges lovens krav til tilfredsstillende vandel, opplæring, og til å operere ubevæpnet og ikke ha en militær karakter. I praksis innebærer dette at slike selskaper ikke lenger vil kunne registreres og operere fra Norge.

Norsk senter for menneskerettigheter er positive til at vaktvirksomhetsloven ble utvidet til også å gjelde norske selskapers virksomhet i utlandet. For at forbudet skal få en reell betydning på det internasjonale planet, er det imidlertid nødvendig å utarbeide felles standarder og et internasjonalt regelverk som regulerer denne type virksomhet. Norsk senter for menneskerettigheter oppfordrer norske myndigheter til å innta en aktiv rolle i dette arbeidet.

I tillegg til å regulere selskapenes virksomhet, er det også et behov for å vurdere å regulere enkeltpersoners deltakelse i slike sikkerhetsselskaper. Disse spørsmålene er særlig blitt aktualisert av to saker i 2009.

I mai 2009 ble to nordmenn arrestert i Den demokratiske republikken Kongo mistenkt for å ha drept sin egen sjåfør.⁶⁵

63 Propositionen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2168199/PDFS/OTP200820090049000DDDDPDFS.pdf

64 Se Innst. O. nr. 116 (2008–2009), tilgjengelig på www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Odelstinget/2008-2009/inno-200809-116.pdf

65 De er senere blitt dømt til døden for drapet både i førstinstans og i ankedomstolen. Saken er nå brakt inn for kongolesisk Høyesterett.

Det knytter seg usikkerhet til hva de gjorde i det østlige Kongo, men det er på det rene at de var ansatt i et privat sikkerhets-selskap basert i Uganda.

Generaladvokat Arne Willy Dahl tok i brev til Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet i oktober 2009 til orde for at man bør vurdere et forbud mot at ansatte i forsvaret tar oppdrag for private sikkerhetsselskaper, eventuelt en mer generell regulering.⁶⁶

I juni 2009 uttalte tidligere leiesoldat Espen Lie til TV2 at han antok at han i løpet av sin karriere i internasjonale sikkerhetsselskaper i Latin-Amerika, Afrika og Midtøsten fra 1970 til 1990-tallet, hadde drept 117 eller 132 personer.⁶⁷ Han ble deretter anmeldt til politiet.⁶⁸ Per desember 2009 var ingenting skjedd videre i saken. Det er etter senterets syn ingen tvil om at norsk strafferett vil ramme eventuelle straffbare handlinger i den konkrete saken, og at norske domstoler har jurisdiksjon. Saken understreker behovet for å styrke Kripos' etterforskningskapasitet på dette området. Den totale straffrihet for alvorlige lovbrudd begått i utlandet som den konkrete saken kan tyde på, utgjør etter senterets syn et klart brudd på norske myndigheters internasjonale forpliktelser til å straffeforfølge krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og andre alvorlige straffbare handlinger.

Norsk senter for menneskerettigheter vil uttrykke sterk bekymring over at det er mulig å tilstå drap på TV uten at det får følger. Senteret oppfordrer myndighetene til å gjøre en samlet vurdering av reguleringen av virksomheten til private sikkerhetsselskaper i utlandet, herunder både norske myndigheters samarbeid med slike selskaper og kontrollen med dem.

13. 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.

66 Se www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=569642

67 Se www.tv2nyhetene.no/magasinet/espen-lie-kan-ha-drept-132-2762829.html

68 Se www.tv2nyhetene.no/innenriks/anmelder-espen-lie-for-132-drap-2768416.html

Siden 2005 har det internasjonale arbeidet på feltet næringslivets samfunnsansvar vært forankret i arbeidet til FNs spesialrepresentant for næringsliv og menneskerettigheter, John Ruggie. Ruggie skisserte i 2008 et tredelt rammeverk med stikkordene *beskytte, respektere og gi oppreisning*. Rammeverket innebærer bevisstgjøring blant statene om deres plikt til å beskytte borgerne mot overgrep fra tredjeparter, herunder selskaper, bedrifters ansvar for å respektere menneskerettighetene og ofrenes mulighet til å få påklaget menneskerettighetsbrudd og få oppreisning. Neste steg er å operasjonalisere dette rammeverket. I oktober 2009 arrangerte derfor FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) en internasjonal konferanse i Genève hvor medlemsstater, nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, sivilt samfunn og representanter fra akademia og næringslivet møttes for dialog.⁶⁹ Norsk senter for menneskerettigheter deltok, og betydningen av Nasjonale institusjoners arbeid for å bidra til operasjonalisering av rammeverket ble fremhevet av flere av aktørene.

Under konferansen orienterte norske myndigheter om Stortingsmelding om næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi (St.meld. nr. 10 2008–2009). Stortingsmeldingen ble presentert 23. januar 2009.⁷⁰

Stortingsmeldingen inneholder blant annet en beskrivelse av myndighetenes forventinger til næringslivet, norske myndigheters rolle som eier, investor og innkjøper, samt et løfte om at norske myndigheter vil være en pådriver i internasjonale prosesser som OECD og Global Compact.⁷¹ Stortingsmeldingen tydeliggjør bedrifters ansvar når det gjelder menneskerettigheter, anstendig arbeidsliv, miljø og anti-korrupsjon. Regjeringen og utenriktjenesten vil styrke sitt engasjement gjennom økt rådgivning, samarbeid og dialog med næringslivet. Regjeringen vil også foreslå at Regnskapsloven skal pålegge norske virksomheter utvidet opplysningsplikt når det gjelder hvordan etiske retningslinjer ivaretas. Dette forslaget er for tiden under vurdering i Finansdepartementet.⁷² Dessuten vil det norske kontaktpunktet for OECDs retningslinjer

69 OHCHR Consultation on Business and Human Rights: Operationalizing the «Protect, Respect, Remedy» framework. 5–6 October 2009. Se www2.ohchr.org/english/issues/globalization/business/consultation102009.htm

70 For nærmere omtale av Stortingsmeldingen, se del V punkt 1.2.

71 Se www.unglobalcompact.org

72 Rapport fra arbeidsgruppe skal leveres 1. april 2010.

for flernasjonale selskaper, som skal fremme retningslinjene og behandle klager, bli styrket.

Enkelte organisasjoner, som Amnesty International Norge, har uttrykt skuffelse over meldingen. Norsk senter for menneskerettigheter slutter seg til kritikken av at stortingsmeldingen ikke vektlegger nasjonale retningslinjer. Stortingsmeldingen inneholder også mange forventninger til norske selskaper, men mangler en beskrivelse av konsekvensene ved overtramp. På den annen side er det positivt at man legger opp til en styrking av arbeidet med å påvirke utviklingen av rettslig bindende retningslinjer internasjonalt.

Stortingsmeldingen inneholder mange ambisiøse mål. Utfordringen nå er å konkretisere siktemålene, og deretter følge opp disse. Norsk senter for menneskerettigheter forventer at norske myndigheter nå inntar en aktiv rolle, og anbefaler at stortingsmeldingen følges opp med årlige rapporter for å sikre at målene nås.

14. Den europeiske menneskerettsdomstolens fremtid

Europarådet har siden 2001 arbeidet med reform av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Behovet for reform skyldes først og fremst at domstolen er nedtynget av klager, som følge av en eksplosiv vekst i antall innmeldte konvensjonsbrudd de siste ti årene. Dermed er også rettssikkerheten og evnen til å sikre menneskerettighetene til de som klager inn saken sin for domstolen truet.

Domstolens statistikk fra 2009 illustrerer den siste utviklingen: Mot slutten av 2009 verserte det i underkant av 120 000 klager for EMD. Til sammenlikning var tallet 90 000 saker i 2006. I løpet av 2009 ble det fremmet 57 000 nye klager for domstolen, noe som er 15 prosent flere enn året før. Omtrent 95 prosent av klagene avvises av domstolen. Av sakene domstolen behandler og som ender i dom, blir det funnet minst ett konvensjonsbrudd i de klart fleste av dem. Mange av disse klagene har versert i EMD i mer enn fem år, noen opptil ti år. Tallene illustrerer at situasjonen ved domstolen krever reform, særlig tatt i betraktning at det kun er 47 dommere som på nåværende tidspunkt håndterer den enorme saksmengden.

I 2009 har det vært knyttet spenning til hvorvidt Russland endelig kom til å ratifisere protokoll 14 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), en problemstilling som skriver seg tilbake til 2004. Så langt har dette ikke skjedd, men forhåpentligvis vil Russland, som den siste av Europarådets medlemsstater, ratifisere protokollen i nær fremtid.⁷⁵ Protokollen, som er avhengig av alle medlemsstatenes ratifikasjon, vil da kunne tre i kraft. Selv om ikrafttredelsen av protokollen ikke vil løse alle utfordringene for domstolen, som har blitt betegnet for å være i krise, vil de prosessuelle tiltakene føre til en effektivisering. Enkelte har spådd en økning av domstolens kapasitet på rundt 20 prosent. De viktigste endringene protokollen innfører, er for det første at avvisning av klart uholdbare klager skal foretas av én dommer, mot tidligere tre dommere. For det andre skal dommer som gjelder repetitive menneskerettighetskrenkelser avsies av tre dommere, mot tidligere syv dommere. For det tredje skal det innføres et nytt avvisningskriterium som går ut på at saken skal avvises om konvensjonsbruddet ikke har berørt klageren vesentlig.

For å avhjelpe konsekvensene av at Russland ikke har ratifisert protokoll 14, er protokoll nr. 14bis vedtatt. Den trådte i kraft 1. oktober 2009 for de medlemsstatene som ratifiserte den. Protokollen endrer konvensjonens artikkel 28 slik at én dommer, mot tidligere tre, skal ha kompetanse til å avvise saker. Det er imidlertid klart at dette ikke er tilstrekkelig til å avhjelpe domstolens behov for tiltak.

Senter for menneskerettigheter ønsker å påpeke betydningen av at norske myndigheter fortsetter sitt aktive arbeid for en reform av EMD. EMD vil fortsatt være en meget betydningsfull institusjon for beskyttelse av menneskerettighetene i Europa i årene fremover. Det er nødvendig at statene viser vilje og evne til å reformere domstolen slik at den er i stand til å møte dette behovet. Norge bør være en pådriver i denne prosessen. Det er slett ikke enkelt å se hvilke reformer som er nødvendige eller politisk mulige. Det viktige er at statene ikke unnlater å lete etter alternativer fordi situasjonen kan virke så komplisert.

⁷⁵ Informasjon per desember 2009.

15. Stortingsmelding om menneskerettigheter i Norge

Det er ti år siden sist det ble gitt en redegjørelse for Stortinget om menneskerettigheter i Norge i meldings form.⁷⁴ Stortingsmeldingen fra 1999 ble fulgt opp med årlige rapporter, men årsrapporten for 2004–2005 markerte slutten på arbeidet med rapportering knyttet til stortingsmeldingen fra 1999.

Regjeringen har i 2009 vist usikkerhet i saker der menneskerettigheter har stått sentralt. Som eksempler kan nevnes debatten om hijab i politiet, asylsøkeres rettsvern og barn i norske fengsler. Også i spørsmål om de større linjene i norsk menneskerettighetspolitikk, som spørsmål om inkorporering av sentrale konvensjoner i menneskerettsloven og tilslutning til tilleggsprotokoller til ulike konvensjoner, har regjeringen vært uklar.

Handlingsplaner om menneskerettigheter med tilhørende oppfølging og rapportering er et nyttig verktøy for å identifisere menneskerettslige problemer og utfordringer. En handlingsplan om menneskerettigheter sikrer fokus på menneskerettigheter i myndighetsutøvelsen, fører til bedre koordinering mellom ulike myndighetsnivåer og involvering av sivilt samfunn i viktige debatter.

En handlingsplan om menneskerettigheter i Norge kan også bidra til å lette myndighetenes arbeid i forbindelse med Norges statsrapporter til ulike internasjonale organer. I tillegg til rapporteringen under de enkelte FN-konvensjonene, skal Norge i årene som kommer også rapportere og høres om gjennomføringen av sine menneskerettighetsforpliktelser i Menneskerettighetsrådet gjennom den universelle periodiske landgjennomgangen (UPR). UPR-prosessen forutsetter at medlemsstatene jevnlig rapporterer om implementering og nasjonal oppfølging av menneskerettighetsforpliktelsene. Det skal vises til resultater på menneskerettighetsfeltet, gode eksempler, men også til utfordringer og vanskeligheter statene står overfor. Menneskerettighetsrådet ber også om at statene definerer hovedprioriteringer på menneskerettighetsfeltet fremover, og hvilke initiativ som tas for å møte utfordringer i det enkelte land. En handlingsplan om menneskerettigheter i Norge vil bidra til koordinering av

⁷⁴ St.meld. nr. 21 (1999–2000), tilgjengelig på www.regjeringen.no/Rpub/STM/19992000/021/PDFA/STM199920000021000DDDPDFA.pdf

regjeringens innsats på menneskerettighetsfeltet og gjøre det lettere for norske myndigheter å kontrollere virkemiddelbruk og måloppnåelse. En handlingsplan om menneskerettigheter i Norge bør også inneholde oppfølging av kommentarer og anbefalinger til Norge fra de internasjonale overvåkingsorganene.

Norsk senter for menneskerettigheter ber om at Norge får en ny nasjonal handlingsplan om menneskerettigheter.⁷⁵ Ideen om en handlingsplan har bred støtte i det politiske miljøet. Et politikerpanel bekreftet dette i forbindelse med lanseringen av *Årbok om menneskerettigheter i Norge 2008*.⁷⁶ Norsk senter for menneskerettigheter mener at en handlingsplan om menneskerettigheter i Norge bør høre under ett departement og følges opp av en egen arbeidsgruppe eller komité. Handlingsplanen bør også følges opp med årlige rapporter, evalueringer og debatter på Stortinget.

75 Se blant annet replikk i *Aftenposten* 20. mai 2009, «Ny vilje til handling», av direktør Nils Butenschøn og juridisk rådgiver Ingvild Bartels.

76 Lanseringsseminar 23. april 2009, Politikerdebatt om menneskerettigheter i Norge. Se også artikkel om arrangementet i *Uniforum* 24. april 2009, «Vil ha stortingsmelding om menneskerettar», tilgjengelig på www.uniforum.uio.no/nyheter/2009/04/vil-ha-stortingsmelding-om-menneskerettar.html

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 direkte beskyttet i Grunnloven.

1.1 Høyesterettsavgjørelse

Høyesterettsdom om krav på erstatning for skade ved dykking i Nordsjøen og EMK artikkel 2

Høyesterett avsa 8. oktober 2009 dom i en sak som gjaldt fire dykkers krav mot staten om erstatning for skade ved dykking i Nordsjøen i «pionértiden» (1965–1990).⁷⁷

Grunnlaget for søksmålet var Arbeidstilsynet og senere Oljedirektoratets tilsyn med dykkingen, samt statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten. Staten ble i tingretten dømt til å betale erstatning til dykkerne. Lagmannsretten frifant staten.

Høyesterett fant at de forhold dykkerne hadde anført, verken enkeltvis eller samlet skapte en tilstrekkelig nær tilknytning mellom staten og den skadevoldende virksomhet til at det kunne ilegges ansvar etter det ulovfestede objektive ansvar. Skadeerstatningsloven § 2-1 førte heller ikke frem som ansvarsgrunnlag.

Spørsmålet etter dette var om det forelå ansvar på grunnlag av menneskerettighetene. Dykkerne gjorde først og fremst gjeldende at staten ikke hadde oppfylt sin plikt til å sikre retten til liv etter EMK artikkel 2 og SP artikkel 6.

Under henvisning til EMDs praksis var det ifølge Høyesterett på det rene at EMK artikkel 2 ikke bare kan anvendes

⁷⁷ HR-2009-1931-A.

når liv er gått tapt, men etter omstendighetene også når det foreligger en trussel mot den fysiske integritet. Høyesterett presiserte at bestemmelsen krever at staten både skal avholde seg fra å gripe inn i rettigheten, og at den skal treffe egnede tiltak for å sikre den. Videre innebærer denne sikringsplikten ifølge EMD først og fremst en plikt til å vedta lovgivning og opprette en ordning («administrative framework») som tar sikte på å gi effektiv beskyttelse mot trusler mot livet. Høyesterett viste til en rekke avgjørelser fra EMD, men konkluderte med at ingen av disse sakene gjaldt trussel mot livet som følge av en yrkesmessig risiko. Høyesterett uttalte at det ikke kunne utelukkkes at EMK artikkel 2 kan komme til anvendelse på slike forhold, men at det ikke var nødvendig å gå nærmere inn på dette, idet bestemmelsen under enhver omstendighet ikke var overtrådt i den aktuelle saken.

Høyesterett uttalte videre at det følger av EMDs praksis at dersom det foreligger en reell og overhengende fare for livet, og denne fare er eller burde være kjent for myndighetene, kan staten etter omstendighetene også ha plikt til å iverksette spesielle tiltak. Høyesterett kom til at det ikke var noe som tydet på at tilsynsmyndighetene hadde forholdt seg passive når de fikk kjennskap til at det forelå en overtredelse av forskriftene som skapte risiko, og at vedtakene ble truffet ut fra den kunnskap som forelå på den tiden. Sikringsplikten i EMK artikkel 2 og SP artikkel 6 om retten til liv var dermed ikke krenket.

De ankende parter gjorde videre gjeldende at EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 om beskyttelse av privatliv og hjem gir rett til effektiv beskyttelse av fysisk integritet og helse, og at dette også må gjelde yrkesmessige forhold. Høyesterett uttalte at saksforholdet i EMD-dommene som det ble vist til, lå fjernt fra den aktuelle saken, og derfor ga liten veiledning i forhold til personskade som er oppstått i yrkesmessig sammenheng. Det ble vist til saken *Roche mot Storbritannia*,⁷⁸ som omhandler skader i forbindelse med yrkesutøvelse. Denne dommen ga ifølge Høyesterett holdepunkter for at testdykkene kunne falle inn under artikkel 8. Det forelå imidlertid ingen praksis som viste at risikofylt dykking generelt gjorde det. Førstvoterende fant det uansett unødvendig å ta stilling til spørsmålet, idet den sikringsplikt som måtte følge av artikkel 8 under enhver omstendighet var oppfylt.

78 Application no. 32555/96.

EMK artikkel 3 og SP artikkel 7 om umenneskelig og nedverdiggende behandling var også påberopt av dykkerne. Høyesterett fant at det ikke forelå krenkelse av disse bestemmelsene. Anførselen om at diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 og SP artikkel 2 var overtrådt, ble avvist ettersom bestemmelsene bare gjelder usaklig forskjellsbehandling i forhold til rettigheter beskyttet av konvensjonen.

Høyesterett konkluderte etter dette med at det ikke forelå krenkelse av noen konvensjonsbestemmelser.

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

Alle mennesker har i henhold til EMK artikkel 3 og SP artiklene 7 og 10 nr. 1 ufravikelig rett til ikke å bli utsatt for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Rettigheten er også utdypet i FNs torturkonvensjon (TK) og Den europeiske torturforebyggelseskonvensjonen. I henhold til TK, EMK artikkel 3 og SP artikkel 7 og 10 nr. 1 har staten plikt til å sikre frihet fra tortur og andre former for grove integritetskrenkelser innenfor eget myndighetsområde. Etter TK artikkel 3 og praksis etter EMK artikkel 3 har statene også plikt til ikke å utlevere eller på annen måte overlevere en person til en stat hvor denne kan risikere behandling eller straff i strid med bestemmelsene. Valgfri tilleggsprotokoll til TK (OPCAT) ble signert av Norge 24. september 2003. Protokollen trådte i kraft 22. juni 2006 og er så langt blitt ratifisert av 34 stater. Norge har 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 § 15⁷⁹ 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 Ikrafttredelse av ny helseforskningslov – generell bestemmelse om samtykke

Lov om medisinsk og helsefaglig forskning (helseforskningsloven)⁸⁰ ble vedtatt 20. juni 2008 og trådte i kraft 1. juli 2009. Den nye loven regulerer medisinsk og helsefaglig forskning på mennesker, humant biologisk materiale og helseopplysninger.

I loven er det inntatt et generelt krav om samtykke til medisinsk og helsefaglig forskning dersom annet gyldig rettsgrunnlag ikke foreligger. En slik generell bestemmelse om samtykke til medisinsk og helsefaglig forskning eksisterte ikke i lovgivningen før den nye helseforskningsloven. Bestemmelser om samtykke i forskjellige lover med forskrifter (blant annet biobankloven, pasientrettighetsloven, helseregisterloven, legemiddeloven og straffeloven), internasjonale konvensjoner og yrkesetiske retningslinjer har derfor blitt brukt analogisk for å hjemle et krav om samtykke i medisinsk og helsefaglig forskning.

I loven er det gjort unntak fra hovedregelen om samtykke for en del praktisk viktige tilfeller. Ifølge proposisjonen til grunn for loven er dette «en viktig opprydning i forhold til dagens situasjon hvor det dels har manglet hensiktsmessige unntakshjemler og hvor – rettslig sett – tvilsomme unntak fra hovedregelen om samtykke kan ha blitt praktisert».⁸¹

Loven er relevant i forhold til SP artikkel 7 som slår fast følgende: «[. . .] I særdeleshet må ingen, uten sitt frie sam-

79 Videreført i ny utlendingslov § 73, jf. § 28 første ledd, i kraft fra 1. januar 2010.

80 Lov 20. juni 2008 nr. 44.

81 Ot.prp. nr. 74 (2006–2007) *Om lov om medisinsk og helsefaglig forskning (helseforskningsloven)* kapittel 12.2.4, tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/1990972/PDFS/OTP200620070074000DDDPDFS.pdf

tykke, utsettes for medisinske eller vitenskapelige eksperimenter.»

2.2 Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

Khoa Rahim mot Norge – ikke krenkelse av artikkel 3, delvis avvist av EMD⁸²

Klageren var en irakisk statsborger. Han søkte i desember 2002 om asyl i Norge. Bakgrunnen for asylsøknaden var at klageren var av kurdisk opprinnelse og hevdet at han risikerte forfølgelse i hjemlandet. Norske utlendingsmyndigheter avdekket i 2004 at klageren også hadde søkt asyl i Nederland i 1998. I forbindelse med dette ble det også avdekket at klageren befant seg i Europa på det tidspunktet han hadde oppgitt til norske myndigheter at han ble forfulgt i Irak. Klageren kom i 2004 med nye opplysninger i saken. Han hevdet at han og brødrene var blitt utsatt for massivt press for å arbeide for regimet i Irak. Videre hevdet han at brødrene var savnet og at moren og andre familiemedlemmer var drept av kurdiske grupper som hevn for farens rolle i regimet som ble styrtet i 2003. Ved en ny oversendelse av dokumenter i 2008 fra nederlandske myndigheter fremgikk det imidlertid at klageren ved sin første søknad i Nederland hadde søkt asyl under et annet navn enn det som var oppgitt til norske myndigheter. Videre hadde klageren oppgitt at han kom fra Nord-Irak, et annet opprinnelsessted enn han hadde oppgitt til norske myndigheter. Klageren ble besluttet varig utvist av utlendingsmyndighetene i oktober 2008.

EMD tok 2. juli 2009 stilling til saken. Klageren anførte krenkelse av artikkel 2 og artikkel 3.

EMD fant, under henvisning til egen praksis, at klagen skulle vurderes etter artikkel 3. Ved vurderingen av den konkrete saken la domstolen vekt på at det var uoverensstemmelser og selvmotsigelser i informasjonen gitt av klageren i søknadene til henholdsvis nederlandske og norske myndigheter. Dette medførte at klagerens troverdighet var svekket og at det undergravde klagerens fremstilling av egen situasjon og familiemedlemmenes stilling i Irak. Domstolen påpekte derfor at spørsmålet saken reiste var hvorvidt den generelle situasjonen i hjemlandet tilsa at klageren, som kurder,

⁸² Application no. 4356/08.

risikerte en behandling som var i strid med artikkel 3. Da verken klageren eller hans advokat hadde kommentert opplysningene fra nederlandske myndigheter, la domstolen til grunn at klageren kom fra Nord-Irak slik han først hadde hevdet i søknaden til nederlandske myndigheter. Domstolen viste til at situasjonen i Nord-Irak var relativt stabil og at klageren ville ha mulighet til å søke beskyttelse hos lokale myndigheter dersom han risikerte å bli utsatt for konvensjonsstridig behandling. Dette tilsa etter domstolens mening at klageren ikke risikerte å bli utsatt for behandling i strid med artikkel 3.

Domstolen konkluderte med at klagen var åpenbart grunnløs og derfor måtte avvises i henhold til artikkel 35 nr. 3 og 4.

2.3 Uttalelse fra Sivilombudsmannen

Det offentliges ansvar for mattilbudet til frihetsberøvede ved fremstilling til rettsmøter

Sivilombudsmannen kom 17. april 2009 med en uttalelse om ansvaret for og rutinene rundt mattilbudet til frihetsberøvede personer som fremstilles til rettsmøter.⁸³ Bakgrunnen for saken var en henvendelse fra Advokatforeningen Oslo Krets.

Sivilombudsmannen viste blant annet til SP artikkel 10 nr. 1, hvor det fastslås at alle frihetsberøvede personer skal behandles human og at det skal tas hensyn til menneskets iboende verdighet. Ombudsmannen uttalte at dette innebærer at myndighetene skal avstå fra inhuman behandling, og at det samtidig er oppstilt positive forpliktelser til å sørge for visse minimumsstandarder. Ombudsmannen viste også til FNs Standard minimum rules for the treatment of prisoners, vedtatt i 1957, artikkel 20 første ledd og til kostholdsrundskriv nr. 3/2004 fra kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

Sivilombudsmannen konstaterte at ansvaret for fremstiltes velferd, herunder tilgang til nødvendig mat under rettsmøter, ligger hos det offentlige og ikke hos den enkeltes advokat. Det ble pekt på at opplevelse av sult under rettsmøter kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem. Justis- og politidepartementets redegjørelse for gjeldende rutiner og kartleggingen av disse rutinene, etterlot et inntrykk av at den eksisterende

83 Sak 2008/309. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

ordningen ikke var tilfredsstillende. Ombudsmannen ba derfor departementet om så snart som mulig å sørge for å få på plass effektive tiltak for å sikre nødvendig tilgang til mat under rettsmøter for alle fremstilte.

Justis- og politidepartementet opplyste i brev til Sivilombudsmannen 19. oktober 2009 at departementet hadde foretatt en gjennomgang av rutinene i kriminalomsorgens regioner, og bedt regionene om å iverksette en rutine som innebærer at tjenestemannen med det operative ansvaret skal se til at innsatte som fremstilles til rettsmøter har med seg matpakke.

Sivilombudsmannen ba deretter departementet om å gi en orientering om oppfølgingen av uttalelsen overfor andre grupper frihetsberøvede enn innsatte som er under kriminalomsorgens ansvar. I tillegg ba ombudsmannen om departementets syn på spørsmålet om ansvar for kostnadsdekning der fremstilte til tross for den innførte rutinen ikke har med seg matpakke ved fremstilling til rettsmøter. Ombudsmannens henvendelse var ikke besvart ved utgangen av 2009.

2.4 Norges svar på anbefalinger fra FNs torturkomité

FNs torturkomité eksaminerte Norges femte periodiske rapport i november 2007.⁸⁴ Komiteens konkluderende rapport ble offentliggjort i februar 2008, hvor komiteen kom med en rekke merknader og anbefalinger til norske myndigheter.⁸⁵ Anbefalingene ble besvart av Norge i juli 2009.⁸⁶

Torturkomiteen anbefalte blant annet i sin rapport at Norge utarbeider detaljert statistikk over bruken av varetektsfengsling og isolasjon. Dette for å kunne etterprøve om lovendringene som ble innført i 2002⁸⁷ og 2006⁸⁸ for å begrense varetektsfengslingens lengde og bruken av isolasjon, i praksis virker etter sin hensikt.

84 Norges femte periodiske rapport 14. februar 2005, tilgjengelig på www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats39.htm

85 Conclusions and recommendations of the Committee against Torture, 5 February 2008, tilgjengelig på www.universalhumanrightsindex.org/documents/828/1307/document/en/pdf/text.pdf

86 Norges svar på FNs torturkomités anbefalinger, 3. juli 2009, tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Norges%20svar030709CAT.doc

87 Straffeprosessloven § 183 endret ved lov 28. juni 2002 nr. 55.

88 Forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest.

I sin besvarelse til komiteen viser Norge til statistikk og data som blant annet avdekker at det har vært en økning i antallet personer som er holdt i politiarrest i mer enn 48 timer. I henhold til forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest, § 3-1, skal innsatte overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig. Norge viser videre til at antall varetektsfengslinger og antall dager i varetekt har økt. Norske myndigheter medgir at de er bekymret for denne økningen, og at de vil fortsette å evaluere situasjonen i årene som kommer, slik at mer solide konklusjoner kan trekkes.

I Norges rapport til FNs menneskerettighetsråds universelle periodiske landgjennomgang (UPR) levert i september 2009 samt i Norges rapport til FNs menneskerettighetskomité om status for SP levert i oktober 2009, viser norske myndigheter til at mangel på tilgjengelige varetektsplasser, herunder at ledig fengselsplass ikke kan skaffes innen rimelig avstand fra politidistriktet, er hovedårsaken til at lengstetiden for å holde en person i politiarrest ikke overholdes. Oslo politidistrikt har flere ganger de siste årene krevd at det ble etablert flere varetektsplasser på østlandet, blant annet i brev til Politidirektoratet 23. september 2009. Ved utgangen av året 2009 er situasjonen imidlertid ikke forbedret.

Torturkomiteen merket seg videre, i sin rapport av 2007, Norges deltakelse i den internasjonale sikkerhetsstyrken (ISAF) i Afghanistan, og norske myndigheters forklaring om at alle afghanske borgere som pågripes av norsk ISAF-personell overleveres til afghanske myndigheter. Komiteen minnet om forpliktelsen nedfelt i torturkonvensjonen artikkel 3 om «non-refoulement» (vern mot tilbakesendelse), og anbefalte Norge å følge nøye med på at afghanske myndigheter respekterer sine forpliktelser med hensyn til den videre behandling av personer som norsk militært personell har overlevert.

I sin besvarelse til komiteen viser norske myndigheter til at det gjennom avtaler med de afghanske myndighetene er etablert en overenskomst med sikte på å fremme respekten for internasjonal humanitærrett og menneskerettigheter lokalt. Norges krav er utdypet i påfølgende korrespondanse med afghanske myndigheter. Videre vises det til at Norge har etablert mekanismer for å følge opp afghanske myndigheters praksis.

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

I 2008 ratifiserte Norge Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel som trådte i kraft samme år.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 er det opprettet en egen overvåkingsmekanisme.⁹⁰

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

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.

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

90 Overvåkingsorganet, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), skal overvåke medlemslandenes tiltak på feltet og rapportere om forholdene. Gruppen ledes av den norske dommeren Hanne Sophie Greve.

Norsk lovgivning

EMK, SP, BK og KDK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og skal i henhold til § 3 gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid.

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

Den 1. januar 2009 trådte forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester i kraft. Forbudet følger av en ny bestemmelse i straffeloven (§ 202a). Det er også gjort enkelte endringer i bestemmelsen om kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige (§ 203). Videre er det gjort endring i straffeprosessloven § 216b, som gir adgang til teknisk kontroll av kommunikasjonsanlegg ved håndheving av straffebudet som retter seg mot enkelte forberedelseshandlinger til overgrep mot barn (såkalt *grooming*).⁹¹ Formålet med lovendringene er å bidra til å endre holdninger, redusere etterspørselen av prostitusjon og dermed gi et mindre marked for menneskehandel.

Forbudet i straffeloven innebærer at den som skaffer seg eller andre seksuell omgang eller handling mot vederlag straffes med bøter eller fengsel i inntil seks måneder – eller begge deler. Dersom handlingen er skjedd på en særlig krenkende måte er strafferammen fengsel i inntil ett år ved kjøp av seksuelle tjenester fra voksne, og inntil tre år ved kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige. Kriminaliseringen gjelder bare den som kjøper seksuelle tjenester, ikke den som selger. Politiet er gitt hjemmel til å benytte tvangsmidler som pågripelse og fengsling, ransaking, skjult fjernsynsovervåking på offentlig sted og avlytting av samtale som politiet selv deltar i eller med samtykke fra en av samtalepartene.

I Justisdepartementets høringsnotat *Om kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester*, sendt på høring 4. juli 2007, opplyses det at prostitusjonsmarkedet skal kartlegges på for-

⁹¹ Endringen i § 216b vil tre i kraft samtidig med den nye straffeloven (lov 20. mai 2005 nr. 28).

hånd, og at kartleggingen skal gjennomføres slik at den kan gjentas etter noe tid for å evaluere effekten av loven.⁹² Arbeidet med å kartlegge prostitusjonsmarkedet startet i januar 2008. Oppdraget ble utført av forskningsstiftelsen Fafo og rapporten ble levert 9. desember 2008.⁹³ 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.)*⁹⁴ understreker departementet at kartleggingen av prostitusjonsmarkedet ikke bare er viktig som et grunnlag for senere evaluering, men også for å utforme målrettede tiltak for å begrense eventuelle skadevirkninger av kriminaliseringen. Ifølge departementet vil ikraftsettingen av lovforslaget 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.

Ved utgangen av 2009 er spørsmålet hvilken effekt kriminaliseringen av kjøp av seksuelle tjenester har hatt som ledd i å bekjempe prostitusjon og menneskehandel.

Sexkjøploven ble omtalt i supplerende rapport til FNs universelle periodiske landgjennomgang (UPR). Norsk senter for menneskerettigheter etterspurte der en oppfølging fra myndighetenes side gjennom evaluering av effekten av loven.

3.2 Ny utlendingslov og forskrift – ofre for menneskehandel

Ny utlendingslov, lov 15. mai 2008 (utlendingsloven), og ny utlendingsforskrift, forskrift 23. oktober 2009 (utlendingsforskriften), trer i kraft 1. januar 2010.

Ny utlendingslov § 28 slår fast at tidligere ofre for menneskehandel som søker asyl, kan ha rett til beskyttelse dersom de risikerer alvorlige overgrep ved retur. I lovens § 30 første ledd bokstav d er det presisert at tidligere ofre for menneskehandel skal anses som medlemmer av en spesiell sosial gruppe i relasjon til § 28 første ledd bokstav a. Søkere som ikke fyller vilkårene for beskyttelse vil få søknaden vurdert i forhold til bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn i den

92 Høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Hoeringer/Forslag_kriminalisering_av_sexkjop.pdf

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

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

nye lovens § 38. Denne bestemmelsen slår fast at det i vurderingen av om slike hensyn foreligger, kan legges vekt på om utlendingen har vært offer for menneskehandel. Adgangen til å innvilge oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel er presisert nærmere i den nye utlendingsforskriften.

Ny utlendingsforskrift § 8-3 første ledd slår fast at når det foreligger holdepunkter for at en utlending som oppholder seg i riket er utsatt for menneskehandel og er innstilt på å motta hjelp og følge opp tiltak myndighetene tilbyr, kan det innvilges oppholdstillatelse (refleksjonsperiode). Refleksjonsperioden er en seks måneders tillatelse uten rett til fornyelse. Refleksjonsperioden danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Bestemmelsen regulerer rettstilstanden i samsvar med praksis⁹⁵ etter instruks fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel.⁹⁶ Instruksens formål var å tilrettelegge for at personer som antas å være utsatt for menneskehandel skulle bryte med miljøet bak menneskehandelen. Videre var intensjonen å tilrettelegge for at bakmenn skulle kunne straffefølges. Etter utlendingsforskriften § 8-3 annet ledd kan det derfor gis ett års oppholdstillatelse dersom bakmennene er anmeldt, politiet har startet etterforskning og offeret samarbeider med politiet. Den midlertidige oppholdstillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Når vedkommende ikke lenger har krav på tillatelse i medhold av forskriftens § 8-3, skal det etter søknad vurderes om vedkommende bør innvilges oppholdstillatelse etter utlendingslovens alminnelige regler.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i utlendingsforskriftens § 8-3 gitt Utlendingsdirektoratet (UDI) hjemmel til å gi retningslinjer for å klargjøre forskriftsbestemmelsens innhold.

Utlendingsforskriften § 8-4 slår fast at en utlending som søker beskyttelse etter å ha avgitt vitneforklaring som fornær-

95 Jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 158 første spalte. Tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/1990125/PDFS/OTP200620070075000DDDDPDFS.pdf

96 Instruks fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, AI-10/06. Tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2008/ai-1006.html?id=511459&epslanguage=NO

met i en rettsak hvor det er tatt ut tiltale om menneskehandel, som hovedregel skal innvilges oppholdstillatelse. Oppholdstillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Bestemmelsen innebærer at hovedbestemmelsen i instruks fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Utlendingsdirektoratet (UDI) forskriftsfestes.⁹⁷ Den nye forskriftsbestemmelsen åpner også for at oppholdstillatelse kan innvilges andre som avgir vitneuttalelse, uten å være fornærmet i saken.

3.3 Høring – barn som kan være ofre for menneskehandel

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 7. juli 2009 på høring forslag om ny bestemmelse i barnevernloven. Bestemmelsen åpner for midlertidig plassering av barn uten samtykke på institusjon i tilfeller der det er fare for utnyttelse av barnet til menneskehandel.⁹⁸ Bakgrunnen for forslaget var at det i Norge i den senere tid er avdekket menneskehandel med barn og at Norge er benyttet som transittland.

For å kunne beskytte barn når det er mistanke om menneskehandel er det et behov for å sikre at barnet umiddelbart tas ut av menneskehandelssituasjonen og ikke kommer i kontakt med bakmennene. Det foreslås at det innføres en ny bestemmelse som åpner for midlertidig å plassere barn, uten samtykke, på institusjon i tilfeller der det er fare for utnyttelse av barn til menneskehandel, og at det kan fattes vedtak om plassering med beskyttelsestiltak som begrenser barnets frihet. Ettersom et slikt vedtak vil innebære et tvangsvedtak overfor det enkelte barn, foreslås det at den nye bestemmelsen skal ha beskyttelse av og omsorg for barnet som sitt formål, og at det skal være strenge og klare vilkår for å treffe vedtak. Vedtaket må også ha så kort varighet som mulig, det må hyppig kunne prøves i fylkesnemnda og det må være adgang til rettslig prøving.

97 Instruks fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, AI-64/08. Tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/rundskriv/2008/ai-6408-instruks-om-oppholds-eller-arbe.html?id=534411

98 Høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Horinger/2009/Barn%20som%20kan%20vare%20ofre%20for%20menneskehandel/200902808%20-%20Horingnotat%20-%20barn%20som%20kan%20vare%20ofre%20for%20menneskehandel.pdf

Norsk senter for menneskerettigheter støttet i sin høringsuttalelse⁹⁹ forslaget om å innføre en egen hjemmel i barnevernloven for plassering av barn på institusjon uten samtykke når det er fare for utnyttelse av barnet til menneskehandel. Senteret stilte blant annet spørsmål ved om det er ønskelig og nødvendig at vedtak om slik plassering bare kan treffes dersom politiet finner at det foreligger en nærliggende og alvorlig fare for at barnet kan bli utnyttet til menneskehandel og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet.

Høringsfristen var 30. oktober 2009.

3.4 Høyesterettsavgjørelse

Høyesterettsdom om menneskehandel og straffeloven § 224 første ledd bokstav a

Høyesterett avsa 30. juni 2009 dom i en sak som gjaldt menneskehandel.¹⁰⁰

Tiltalte i saken hadde besørget transport av brasilianske kvinner til Norge og bidratt til å skaffe dem sexkunder ved å legge ut bilder av dem på Internett. I tingretten ble tiltalte dømt for overtredelse av straffeloven § 224 første ledd bokstav a, jf. annet ledd, jf. fjerde ledd (grov menneskehandel) – og straffeloven § 202 første ledd bokstav a (hallikvirksomhet). Lagmannsretten opprettholdt dommen. Tiltalte anket til Høyesterett.

Høyesteretts ankeutvalg tillot anken fremmet for så vidt gjaldt tolkningen av straffeloven § 224 første ledd bokstav a, nærmere bestemt forståelsen av alternativet «forleder en person» i bestemmelsen.

Høyesterett påpekte at straffeloven § 224 ble vedtatt på bakgrunn av Norges tilslutning til FNs konvensjon av 15. november 2000 mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og dens protokoll om menneskehandel mv. (Palermo-protokollen). Førstvoterende uttalte at etter ordlyden i bestemmelsen er ikke forledelsesalternativet direkte knyttet til de fire alternativene for atferd som nevnes innledningsvis i

⁹⁹ Høringsuttalelsen er tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2009/

¹⁰⁰ HR-2009-1368-A.

bestemmelsen. Derimot fulgte det av ordlyden at forledelsesalternativet er knyttet til den situasjon at fornærmede er utnyttet, da det forutsettes at det fornærmede forledes til er «å la seg bruke».

Ifølge førstvoterende var det imidlertid gjort til et hovedspørsmål i saken om de fire årsaksfaktorene gjaldt som selvstendige vilkår også for foreldelsesalternativet. Høyesterett fant på bakgrunn av forarbeidene at straffalternativet «forleder en person» forutsetter at det har skjedd vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd, men ikke slik at de fire alternativene for atferd får selvstendig betydning.

Spørsmålet ble dermed om lagmannsrettens rettsbelæring hadde lagt til grunn en uriktig lovforståelse og om denne feilen kunne antas å ha hatt betydning. Førstvoterende kom til at rettsbelæringen «utvilsomt med fordel kunne vært mer uttømmende», men at den ikke av den grunn kunne sies å ha vært uriktig.

Anken ble forkastet under dissens (4–1).

3.5 Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid

Norske myndigheter rapporterte i 2009 om implementeringen av ILO-konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid.¹⁰¹ I rapporten orienterer norske myndigheter blant annet om at det i 2009 ble vedtatt to nye bestemmelser om menneskehandel, som del av en ny straffelov.¹⁰² Ny § 257 omhandler ordinær menneskehandel, mens ny § 258 omhandler grov menneskehandel. Bestemmelsene er i stor grad en videreføring av § 224 i gjeldende straffelov, og har ikke trådt i kraft. I rapporten orienteres videre om at den rettslige beskyttelsen for ofre for menneskehandel er styrket i ny utlendingslov, i kraft fra 1. januar 2010.

101 Konvensjonsteksten er tilgjengelig på www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=30&chapter=1&query=%23status%3D01&highlight=on&querytype=bool&context=0 Norges rapport er ikke offentliggjort.

102 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven). Ikke i kraft.

3.6 Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid

Norske myndigheter rapporterte i 2009 om implementeringen av ILO-konvensjon nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid.¹⁰³ Norske myndigheters rapport slår fast følgende: «Reference is made to previous reports.»

3.7 Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnarbeid

Norske myndigheter rapporterte i 2009 om implementeringen av ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnarbeid.¹⁰⁴

I rapporten redegjør norske myndigheter for lovgivningsarbeid på området siden forrige rapportering i 2007, og responderer på ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoners (CEACR) direkte forespørsel («individual direct request») til Norge vedrørende ILO-konvensjon nr. 182, offentliggjort i 2008.¹⁰⁵

Norske myndigheter orienterer om endringene gjort i straffeloven (§ 202a og § 203) i forbindelse med kriminaliseringen av kjøp av seksuelle tjenester, som trådte i kraft 1. januar 2009. Videre informeres det om Stortingets nylig vedtatte endringer i straffelovgivningen vedrørende seksuelle overgrep mot mindreårige.¹⁰⁶ Endringene innebærer for det første at strukturen i kapitlet om seksuelle overgrep endres, slik at overgrep mot mindreårige som hovedregel vil være regulert i egne bestemmelser, atskilt fra bestemmelser som gjelder voksne. Formålet er å understreke og erkjenne karakteristika ved seksuelle overgrep mot mindreårige. For det andre vil all seksuell omgang og de mest kvalifiserte seksuelle handlingene med barn under 14 år anses som voldtekt,

103 Konvensjonsteksten er tilgjengelig på www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C105 Norges rapport er ikke offentliggjort.

104 Konvensjonsteksten er tilgjengelig på www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C182 Norges rapport er ikke offentliggjort.

105 Komiteens direkte forespørsel 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

106 Se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28, kapittel 7 om seksuallovbrudd*. Endringene ble sanksjonert i statsråd 19. juni 2009. Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2138594/PDFS/OTP200820090022000DDDDPDFS.pdf

uavhengig av hvordan den seksuelle omgangen eller handlingen er oppnådd. For det tredje orienteres det om en heving av nedre strafferamme for visse typer voldtekt til tre år. Norske myndigheter melder at det foreløpig ikke er bestemt når endringene vil tre i kraft.

I ekspertkomiteens direkte forespørsel til Norge, offentliggjort i 2008, etterspør komiteen konkret informasjon i tilknytning til flere artikler. Komiteen hadde blant annet merket seg at norske myndigheter, ifølge en oppfølgingsrapport av 1999 om kommersiell seksuell utnyttning av barn, hadde iverksatt konkrete tiltak med det hovedformål å forebygge seksuelle overgrep mot barn og barneprostitusjon, og å tilby rehabiliteringstjenester for barn som ofre. Komiteen gjentar sin forespørsel om informasjon om virkningene tiltakene har hatt når det gjelder å forebygge at barn under 18 år involveres i prostitusjon, og i forhold til rehabilitering og sosial integrering av barneofre for prostitusjon.

Norske myndigheter svarer i sin rapport at tidsperioden for oppfølgingsplanen på kommersiell seksuell utnyttning av barn (1999) utløp i 2001. Utover dette henviser myndighetene til Norges fjerde periodiske rapport til FNs komité for barns rettigheter fra 2008, særlig rapportens andre del som angår oppfølging av valgfri protokoll til konvensjon om barnets rettigheter om salg av barn, barneprostitusjon og barneporno-grafi.¹⁰⁷

I ekspertkomiteens direkte forespørsel fra 2008, har komiteen videre merket seg 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.

Norske myndigheter har ikke besvart denne forespørselen i sin rapport.

107 Rapporten er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2008/The_Rights_of_the_Child.pdf

I ekspertkomiteens direkte forespørsel fra 2008, bemerkes også at det i forbindelse med Norges første rapport om gjennomføringen av valgfri protokoll til konvensjon om barnets rettigheter om salg av barn, barneprositusjon og barnepornografi, som ble avgitt i 2004, ble gjennomført en kartlegging av barne- og ungdomsprositusjon i Trondheim. Komiteen gjentar sin tidligere forespørsel om at norske myndigheter oversender resultatene av denne undersøkelsen.

Norske myndigheter opplyser i sin rapport at det er gjennomført en spørreundersøkelse i Trondheim, publisert i 2006, vedrørende blant annet ungdoms erfaring med salg og bytte av sex. Undersøkelsen viste at 3,5 prosent av de spurte har svart at de har solgt eller utført seksuelle tjenester en eller flere ganger. Forekomsten viste seg å være hyppigere blant gutter enn blant jenter.

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 rettssikkerhetsgarantier til den som er frihetsberøvet: Det må defineres i lov hvilke grunner som kan medføre frihetsberøvelse, det må foreligge rett til domstolsprøvelse av frihetsberøvelsen og frihetsberøvelsen må oppføre 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 re-

gler til beskyttelse av barns rettigheter. Gjennomføring av konvensjonen krever endringer i norsk lov, og Stortingets samtykke må derfor innhentes før konvensjonen blir bindende for Norge ved eventuell senere ratifikasjon.¹⁰⁸

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 påripe 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 Høyesterettsavgjørelser

I 2009 ble det avsagt i alt seks høyesterettskjennelser hvor EMK artikkel 5 ble nevnt.¹⁰⁹

Høyesterettskjennelse om varetektsfengsling og EMK artikkel 5 nr. 3

Høyesteretts ankeutvalg avsa 6. april 2009 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmålet om fortsatt varetektsfengsling var i strid med EMK artikkel 5 nr. 3.¹¹⁰

Tiltalte var siktet for overtredelse av straffeloven § 162 første ledd jf. tredje ledd første punktum og § 162 første og annet ledd. Tiltalte hadde vært fengslet siden juni 2007 og hovedforhandling var berammet til august 2009.

¹⁰⁸ For mer informasjon om utsiktene for ratifikasjon, se *Årbok 2009* del I punkt 1.

¹⁰⁹ HR-2009-1905-U, HR-2009-1215-U, HR-2009-1102-U, HR-2009-1073-U, HR-2009-772-U, HR-2009-560-U.

¹¹⁰ HR-2009-772-U.

Høyesteretts ankeutvalg fastslo at det måtte foretas en vurdering etter EMK artikkel 5 nr. 3, som i stor grad sammenfalt med forholdsmessighetsvurderingen av fortsatt fengsling etter straffeprosessloven § 170a. Ankeutvalget påpekte at det i det vesentlige var de samme momentene som ble tillagt vekt etter disse bestemmelsene. Det ble vist til at EMD i nyere praksis har lagt vekt på lengden på fengslingsperioden før hovedforhandling, men at også lange fengslingsperioder har blitt akseptert på grunn av konkrete omstendigheter. Ankeutvalget henviste i denne sammenheng til saken *Bak mot Polen*.¹¹¹

Ifølge ankeutvalget måtte det klart fremgå av kjennelsen hvilke momenter som etter lagmannsrettens mening talte for fortsatt varetektsfengsling. Kjennelsen fra lagmannsretten inneholdt flere uklarheter. Blant annet inneholdt den ikke egne merknader om tidsforløpet ved vurderingen av forholdsmessighetene. Høyesterett mente dette var særlig problematisk ettersom lagmannsretten i november 2008 kom til at man var i ytterkant av hva som kunne aksepteres av fengslingsperiode før hovedforhandling.

Det ble også reist spørsmål ved om lagmannsretten hadde lagt en riktig forståelse av EMK artikkel 5 nr. 3 jf. straffeprosessloven § 170a til grunn.

På bakgrunn av disse uklarhetene ble den påankede avgjørelsen opphevet under henvisning til mangelfulle kjennelsesgrunner.

4.2 Uttalelse fra Sivilombudsmannen

Prøveløslatelse av utenlandsk innsatt med forbehold om effektuering av utvisningsvedtak og EMK artikkel 5

Sivilombudsmannen kom 26. juni 2009 med en uttalelse om gyldigheten av et forbehold om effektuering av et utvisningsvedtak ved prøveløslatelse av en utenlandsk innsatt.¹¹²

Bakgrunnen for saken var et vedtak i kriminalomsorgen om prøveløslatelse av en utenlandsk innsatt med vilkår om samtidig iverksetting av et tidligere fattet utvisningsvedtak. Etter at klagen til ombudsmannen var sendt, ble vilkåret frafalt

¹¹¹ Application no. 7870/04, avsnitt 56 flg.

¹¹² Sak 2007/1063. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

fordi det var vanskelig å si når uttransporteringen av A, som da hadde sittet mer enn én og halv måned utover to tredjedeler av straffen, ville kunne finne sted. Saken hadde etter dette ikke direkte praktisk betydning for klageren, men det ble funnet grunn til å ta opp flere spørsmål på generelt grunnlag med Justis- og politidepartementet, blant annet knyttet til forholdet mellom straffegjennomføringslovens løslatelsesregler og EMK artikkel 5, som regulerer når personer lovlig kan frihetsberøves.

Departementet erkjente i svaret til ombudsmannen at frihetsberøvelse ut over to tredjedeler av tiden, som bare er begrunnet i manglende effektivering av utvisningsvedtak, står i et tvilsomt forhold til kravene om årsakssammenheng med videre som følger av EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav a. Det ble videre gitt uttrykk for at straffegjennomføringslovens regler om gjeninnsettelse på grunnlag av manglende effektivering av utvisningsvedtak vanskelig lar seg forene med EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f. Ombudsmannen sa seg enig i disse konklusjonene og fant det positivt at departementet ville ta initiativ til nødvendige endringer av regelverket for å bringe dette i samsvar med EMK artikkel 5 og klargjøre forholdet mellom straffegjennomføringslovens løslatelsesregler og utlendingslovens fengslingsbestemmelser. Ombudsmannen forutsatte at departementet ville vurdere nødvendigheten av å iverksette midlertidige tiltak slik at ingen borgere ble utsatt for urett i tiden frem til ikrafttredelsen av det nye regelverket. Departementet ble bedt om å holde ombudsmannen orientert om det videre arbeidet med å endre regelverket.

4.3 Norges svar på anbefalinger fra FNs torturkomité

FNs torturkomité eksaminerte Norges femte periodiske rapport i november 2007.¹¹³ Komiteens konkluderende rapport ble offentliggjort i februar 2008, hvor komiteen kom med en rekke merknader og anbefalinger til norske myndigheter.¹¹⁴ Anbefalingene ble besvart av Norge i juli 2009.¹¹⁵

113 Norges femte periodiske rapport 14. februar 2005, tilgjengelig på www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats39.htm

114 Conclusions and recommendations of the Committee against Torture 5 February 2008, tilgjengelig på www.universalhumanrightsindex.org/documents/828/1307/document/en/pdf/text.pdf

115 Norges svar på FNs torturkomités anbefalinger, 3. juli 2009, tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Norges%20svar030709CAT.doc

For omtale av Norges svar vedrørende blant annet varetektsfengsling og bruk av isolasjon, se del II, punkt 2.4.

4.4 Sak i mediene

Bruken av politiarrest i Norge er et tilbakevendende tema som er kritisert fra flere hold, blant annet FNs torturkomité og Europarådets torturforebyggingskomité. Sivilombudsmannen har også påpekt forholdene. Hovedregelen er at pågrepne skal overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn etter pågripelsen. Unntak kan bare finne sted dersom dette ikke er praktisk mulig.¹¹⁶

Aftenposten har i løpet av 2009 trykket flere saker om tilstanden i norsk politiarrest.¹¹⁷ Avisen informerer blant annet den 29. september 2009 om en 39-årig mann som ble sittende over seks døgn i politiarrest på glattcelle i Oslo.¹¹⁸ Avisen siterte også tall fra Oslo politidistrikt, som viste at nærmere 1 500 personer hadde sittet over 48 timer i glattcelle i Norge så langt dette året. Bare i Oslo hadde 47 av dem sittet over tre dager lenger enn loven tillater. Oslo politidistrikt vedgikk at situasjonen var uholdbar og sier at problemet er mangelen på tilgjengelige varetektsplasser, herunder at ledig fengselsplass ikke kan skaffes innen rimelig avstand fra politidistriktet.¹¹⁹

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 hensyn kan likevel rettferdiggjøre begrensninger i pressens og allmennhetens rett til å følge rettsprosessen. I straffesaker må en rekke minimumsgarantier innfris. Disse inkluderer blant annet retten til å bli

116 Se Forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest § 3-1.

117 Se blant annet www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3435824.ece og www.aftenposten.no/nyheter/article3295146.ece

118 Se www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3295145.ece

119 Se også Norges svar på anbefalinger fra FNs torturkomité, *Årbok 2009* del II punkt 2.4.

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 motpartens vitner 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 Stortingsmelding om offentlig rettshjelp

Regjeringen presenterte 17. april 2009 St.meld. nr. 26 (2008–2009) *Om offentlig rettshjelp*.¹²⁰

I meldingen foreslås å utvide den offentlige rettshjelpsordningen til å omfatte flere sakstyper, herunder saker om gjeld, arbeid, diskriminering og helse- og sosialrett. Videre foreslås en førstelinjetjeneste, hvor alle – uansett inntekt – skal få tilbud om inntil én times gratis konsultasjon med advokat eller rettshjelper. Et slikt tilbud er allerede etablert i 25 kommuner, og en evaluering viser at to tredjedeler av sakene blir ferdigbehandlet i løpet av konsultasjonen på én time. Målsetningen med ordningen om fri rettshjelp er at en rask og effektiv avklaring av juridiske problemer vil bidra til at flere konflikter blir løst på et tidligere tidspunkt, slik at færre saker vil belaste rettsapparatet.

Regjeringen anbefaler å oppjustere inntektsgrensene, både for enslige og par, slik at flere omfattes av rettshjelpsordningen. Regjeringen vil videre innføre en egenandelsordning

¹²⁰ Tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-26-2008-2009-.html?id=554306

basert på inntekt, der rettshjelpsmottakeren betaler en prosentdel av sakens kostnader. Det er også foreslått enkelte prosessuelle endringer for å sikre kvalitet og effektivitet ved ordningen.

5.2 Høring - endring i reglene om begrunnelse av beslutninger om å nekte anker fremmet

Justis- og politidepartementet sendte 13. mai 2009 på høring forslag til endringer i reglene om begrunnelse av beslutning om å nekte anker fremmet.¹²¹ Forslaget har bakgrunn i tre kjennelser fra Høyesterett i storkammer 19. desember 2008.¹²² I disse avgjørelsene fant Høyesterett at lagmannsrettens avgjørelser om å nekte å fremme anker i straffesaker må begrunnes. Høyesteretts standpunkt var et resultat av avgjørelsen fra FN's menneskerettighetskomité 17. juli 2008, *Restauratør N.N. mot Norge*,¹²³ 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 SP artikkel 14 nr. 5 om rett til overprøving.

I høringsnotatet foreslås endringer i straffeprosessloven § 321 (lagmannsrettens beslutninger) og § 323 (Høyesteretts ankeutvalgs beslutninger). Det reises også spørsmål om å innføre krav om begrunnelse for å nekte anke fremmet i sivile saker.

Departementet presiserer i høringsnotatet at det etter kjennelsene fra Høyesterett i storkammer er klart at lagmannsrettens avgjørelser om å nekte å fremme anke fra domfelte etter straffeprosessloven § 321 annet ledd første punktum må begrunnes. Ifølge departementet vil et krav til begrunnelse for slike beslutninger gjelde selv om ordlyden i bestemmelsen ikke endres. Departementet foreslår likevel at straffeprosessloven § 321 endres, slik at bestemmelsen tydelig gir uttrykk for det begrunnelseskravet som menneskerettighetskomiteen har angitt, og som Høyesterett har konstatert.

Straffeprosessloven § 321 første ledd gjelder anke til lagmannsretten i de minst alvorlige straffesakene, som bare kan fremmes etter rettens samtykke. Høyesterett la i saken, gjen-

121 Høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2191092/Høringsnotat_Ankenekting.pdf Se omtale i del I punkt 8.

122 HR-2008-2175-S, HR-2008-2176-S og HR-2008-2177-S.

123 Communication No. 2542/2007, omtalt i *Årbok om menneskerettigheter i Norge 2008* s. 69.

gitt i Rt. 2008 s. 1764, til grunn at SP artikkel 14 nr. 5 ikke oppstiller noen ankerrett i saker som omfattes av § 321 første ledd, og at det dermed heller ikke gjelder noe krav om begrunnelse dersom det ikke gis samtykke til anke.¹²⁴ Høyesterett antok imidlertid at det ikke kunne utelukkes at også saker etter straffeprosessloven § 321 første ledd kunne være av en slik art at begrunnelse er nødvendig. Departementet mener på denne bakgrunn at det kan være hensiktsmessig at kravet om begrunnelse i spesielle situasjoner også fremkommer av loven, og foreslår en slik presisering i bestemmelsen.

Ved anke til Høyesterett følger det av straffeprosessloven § 323 et krav om samtykke fra Høyesteretts ankeutvalg. Ankeutvalgets avgjørelse treffes ved beslutning, og det gjelder dermed ikke et krav om begrunnelse etter lovens system. Høyesteretts ankeutvalg har imidlertid i sin praksis etter Rt. 2008 s. 1764 lagt til grunn at også ankeutvalgets beslutninger om ikke å tillate en anke fremmet etter § 323 i visse tilfeller må begrunnes. Dette gjelder anke over forhold den domfelte ble frifunnet for i tingretten, men dømt for i lagmannsretten. Ankeutvalget kan da bare nekte anken fremmet etter en reell overprøving. Departementet foreslår på denne bakgrunn et lovfestet krav om reell overprøving av denne type anker i straffeprosessloven § 323.

Departementet foreslår videre å innføre en plikt for henholdsvis lagmannsretten og Høyesteretts ankeutvalg til å gi kort begrunnelse for omgjøringsbeslutninger som opprettholder nektelse av å fremme anke, når nektelsen er til siktedes ugunst.

Både i forhold til § 321 og § 323 foreslår departementet at krav til begrunnelsens innhold ikke blir lovfestet.

Departementet tar også opp problemet i forhold til ankenektelser i sivile saker, ettersom bestemmelsen i tvisteloven § 29-13 annet ledd første punktum har klare likhetstrekk med regelen i straffeprosessloven § 321. I høringsuttalelsen bemerker departementet at de ønsker høringsinstansenes syn på regelen, men foreslår selv ingen endring. Ifølge departementet kan det bli aktuelt å fremme forslag om endring av

124 HR-2008-2175-S.

henging av resultatet i storkammersakene som er berammet 1. september 2009.¹²⁵

Norsk senter for menneskerettigheter støttet i sin høringsuttalelse at departementet følger opp Menneskerettighetskomiteens anbefalinger og foreslår endringer i straffeprosessloven. På bakgrunn av ordlyden i SP artikkel 14 nr. 5 og til dels uklare uttalelser fra Menneskerettighetskomiteen i forhold til om det kan gjøres unntak fra overprøving i mindre alvorlige saker, anbefalte senteret at også slike beslutninger bør begrunnes. Videre anbefalte senteret at det utarbeides generelle retningslinjer for begrunnelsens innhold.

Høringsfristen var 15. august 2009.

5.3 Høyesterettsavgjørelser

Høyesterett har avsagt 101 kjennelser i 2009 som opphever lagmannsrettens ubegrunnede beslutning om å nekte anke over tingrettens dom i straffesak.¹²⁶ Et utvalg av disse omtales nedenfor.

Høyesterettskjennelse om begrunnelse av ankenektelse og SP artikkel 14 nr. 5

Høyesteretts ankeutvalg avsa 19. februar 2009 kjennelse i en sak som gjaldt anke over lagmannsrettens lovanvendelse og straffutmåling i en narkotikaforbrytelsessak.¹²⁷

A ble i lagmannsretten dømt for medvirkning til oppbevaring og salg av 25 kilo hasj, etter at han først var blitt frifunnet i tingretten. Høyesterett uttalte at retten til overprøving etter SP artikkel 14 nr. 5 også gjelder i situasjoner hvor vedkommende er domfelt i andreinstans, etter først å ha blitt frifunnet i tingretten. Norge har tatt forbehold til ankeretten etter SP artikkel 14 nr. 5 når det gjelder domfellelse i lagmannsretten etter frifinnelse i tingretten, men dette forbeholdet gjelder bare for anke over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet.

¹²⁵ Se HR-2009-1818-S, Rt. 2009 s. 1118. Se også omtale under punkt 5.3 og i del I punkt 8.

¹²⁶ For nærmere omtale av høyesterettsdommen som la til grunn at lagmannsrettens avgjørelser om å nekte å fremme anker i straffesaker må begrunnes (HR-2008-2175-S), se del I punkt 8.

¹²⁷ HR-2009-426-U.

Høyesterett viste til kjennelsene av 19. desember 2008 hvor det ble funnet at SP artikkel 14 nr. 5 krever at lagmannsrettens nektelse av å fremme anke over tingrettens dom etter straffeprosessloven § 321 begrunnes.¹²⁸ Høyesterett uttalte at tilsvarende må gjelde ved ankeutvalgets nektelse av å fremme anke over lagmannsrettens fellende dom hvor vedkommende er frifunnet i tingretten.

Høyesterett kom etter dette til at lagmannsrettens premisser for straffutmålingen sammenholdt med gjerningsbeskrivelsen i spørsmålsskriftet ga tilstrekkelig grunnlag til at lovanvendelsen under skyldspørsmålet kunne prøves. Det ble konkludert med at anken over lovanvendelsen under skyldspørsmålet klart ikke vil føre frem. Anken ble forkastet.

Høyesterettskjennelse om begrunnelse av ankenektelse og SP artikkel 14 nr. 5

Høyesterett avsa 4. mars 2009 kjennelse i en sak som gjaldt gyldigheten av lagmannsrettens ubegrunnede beslutning om å nekte anke over tingrettens dom i en straffesak.¹²⁹

Høyesterett viste til sin kjennelse av 19. desember 2008,¹³⁰ avsagt i storkammer, der det ble avgjort at praksisen med at lagmannsretten ikke begrunner beslutning om å nekte anke fremmet er i strid med SP artikkel 14 nr. 5. Ifølge førstvoterende var det på denne bakgrunn klart at ankenektelser etter § 321 annet ledd første punktum i dag må begrunnes.

Høyesterett presiserte at fortolkningen av SP utvikler seg over tid, og at forhold som i dag anses som konvensjonsbrudd ikke nødvendigvis trenger å ha vært det tidligere. Ettersom Høyesterett først 19. desember 2008 slo fast at ankenektelser må begrunnes av hensyn til SP artikkel 14 nr. 5, var spørsmålet om lagmannsrettens manglende begrunnelse, da den besluttet ankenektelse 22. oktober 2007, innebar et konvensjonsbrudd.

En enstemmig Høyesterett fant det klart at lagmannsrettens manglende begrunnelse – selv om den fulgte innarbeidet nasjonal praksis – innebar et konvensjonsbrudd på det tidspunkt beslutningen ble truffet. Beslutningen led av en saks-

128 HR-2008-2175-S, HR-2008-2176-S, HR-2008-2177-S.

129 HR-2009-529-A.

130 HR-2008-2175-S.

behandlingsfeil, og det ble konkludert med at lagmannsrettens ubegrunnede beslutning måtte oppheves, jf. straffeprosessloven § 385 tredje ledd, jf. § 343 første ledd.

Høyesterettsdom om begrunnelse av ankenektelse i sivile saker og EMK artikkel 6 nr. 1 og SP artikkel 14 nr. 1

Høyesterett i storkammer avsa 18. september 2009 dom i en sak om ankenektelse etter tvisteloven § 29-13 annet ledd.¹³¹ Hovedproblemstillingen var om beslutninger om ankenektelse etter tvisteloven § 29-13 annet ledd må begrunnes utover en henvisning til lovens vilkår om at lagmannsretten finner det klart at anken ikke vil føre frem.

Lagmannsretten hadde avvist en anke, og begrunnet det med at retten enstemmig fant det klart at ingen del av anken kunne føre frem. Spørsmålet var om mangelen på begrunnelse var i strid med Grunnloven § 88 om at Høyesterett dømmer i siste instans, og/eller i strid med retten til en rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1 og SP artikkel 14 nr. 1. Et sentralt tema var om begrunnelseskravet for nektelser i straffesaker etter den parallelle regelen i straffeprosessloven § 321 annet ledd tilsa samme begrunnelseskrav ved lagmannsrettens ankenektelser i sivile saker. Det var dessuten reist spørsmål om Høyesteretts kompetanse ved anke over nektelsesbeslutninger.

Høyesteretts flertall på syv dommere fant at hensynet til Grunnloven § 88 var ivaretatt, ettersom Høyesterett ved anke over saksbehandlingen også kan prøve om det ut fra rettsspørsmålene i saken var forsvarlig av lagmannsretten å nekte anken. Det kunne ikke av Grunnloven § 88 utledes noe krav om at ankenektelser måtte begrunnes. Derimot fulgte et begrunnelseskrav av sammenhengen mellom tvisteloven § 29-13 annet ledd og straffeprosessloven § 321 annet ledd. Når lagmannsrettens beslutning om å nekte anken ikke var begrunnet, forelå det etter flertallets syn en saksbehandlingsfeil, som måtte lede til opphevelse av beslutningen. Det var da ikke nødvendig for flertallet å ta stilling til anførselen om at nektelsesbeslutningen måtte oppheves etter EMK artikkel 6 nr. 1 og SP artikkel 14 nr. 1.

131 HR-2009-1818-S.

Høyesterettsdom om gyldigheten av den norske juryordningen og EMK artikkel 6 nr. 1 og SP artikkel 14 nr. 1

Høyesterett i plenum avsa 12. juni 2009 dom i en sak som gjaldt hvorvidt lagrettens (juryens) manglende begrunnelse ved fellende kjennelse i straffesak var i strid med retten til rettferdig rettergang, jf EMK artikkel 6 nr. 1 og SP artikkel 14 nr. 1.¹³²

A var tiltalt for to drapsforsøk. I tingretten ble han frifunnet for ett av forholdene og funnet skyldig i det andre. A anket til lagmannsretten. Lagmannsretten var ved ankeforhandlingen satt med lagrette, jf. straffeprosessloven § 352. Lagretten ble forelagt følgende spørsmål i forhold til to ulike hendelser: «Er tiltalte A skyldig i å ha forsøkt å forvolde en annens død?» Lagretten svarte nei i forhold til den ene hendelsen og ja i forhold til den andre. Lagrettens kjennelse ble lagt til grunn for dommen, og A ble dømt for drapsforsøk.

A anket til Høyesterett over saksbehandlingen. Høyesteretts ankeutvalg besluttet å tillate anken fremmet og det ble besluttet at ankesaken skulle behandles i plenum.¹³³

Høyesterett påpekte at verken EMK eller SP uttrykkelig bestemmer at straffedommer skal begrunnes, men at det følger av fast praksis fra konvensjonsorganene at retten til en rettferdig rettergang, jf. EMK artikkel 6 nr. 1 og SP artikkel 14 nr. 1, og retten til overprøvelse av straffedommer, jf. EMK protokoll 7 artikkel 2 og SP artikkel 14 nr. 5, forutsetter at straffedommer begrunnes på adekvat måte. Høyesterett viste til konvensjonsorganenes praksis og fremhevet at begrunnelser for straffedommer skal ivareta følgende formål: tjene som sikkerhet mot vilkårlighet, vise partene at de har blitt hørt og muliggjøre offentlighetens kontroll med rettspleien, gi partene grunnlag for å vurdere anke, gi ankeinstansen mulighet for å overprøve dommen og sikre at ankeinstansen foretar en reell overprøving. Kravet om at dommer skal være adekvat begrunnet, kunne ifølge Høyesterett oppsummeres til at det skal sikre en reell og samvittighetsfull vurdering, etterprøvnbarhet og en effektiv rett til overprøving.

¹³² HR-2009-1192-P. For omtale av dommen, se også del I punkt 7.

¹³³ Saken ble behandlet sammen med sak HR-2009-1193-P. Separat dom ble avsagt senere samme dag.

Høyesterett foretok deretter en nærmere vurdering av hvordan konvensjonsorganene har praktisert kravet om at straffedommer skal være adekvat begrunnet, og hvordan de har forholdt seg til begrunnelseskravet i jursaker. Høyesterett viste blant annet til EMDs dom avsagt 13. januar 2009 i saken *Taxquet mot Belgia*,¹³⁴ som den siste i rekken av flere relevante EMD-avgjørelser. Taxquet hadde klaget over brudd på EMK artikkel 6 nr. 1 fordi dommen fra ankedomstolen ikke inneholdt noen begrunnelse for hvorfor han var funnet skyldig. EMD la blant annet vekt på at spørsmålene til juryen hadde vært vage og generelle og hadde gitt Taxquet grunn til å klage over at han ikke visste hvorfor de var besvart med «ja», og konkluderte med krenkelse av artikkel 6 nr. 1. Høyesterett la til grunn at *Taxquet*-dommen ikke kan leses slik at den stiller krav om at juryen må begrunne sin kjennelse eller at juryordningen må avvikles, men at den kan leses som et uttrykk for at EMD vil se mer kritisk på rettssaker avgjort av en jury enn det den har gjort tidligere og således mer aktivt prøve om klageren har fått en rettferdig rettergang.

I Høyesteretts konkrete vurdering av om lagmannsrettens saksbehandling var i samsvar med EMK artikkel 6 nr. 1 og SP artikkel 14 nr. 5, la retten innledningsvis til grunn at bestemmelsen i SP artikkel 14 nr. 5 ikke stilte andre eller mer omfattende krav enn de som fulgte av EMK artikkel 6 nr. 1. Høyesterett presiserte videre at etter EMDs praksis kan en manglende begrunnelse for juryens kjennelse kompenseres av andre mekanismer som på tilfredsstillende måte ivaretar de samme formål. Spørsmålet var dermed om den norske juryordningen på en tilfredsstillende måte ivaretar formålene bak kravet om begrunnelse, nemlig å sikre en reell og samvittighetsfull vurdering, etterprøvbarhet og en effektiv rett til overprøving.

På bakgrunn av at lagretten blir forelagt konkrete og individualiserte spørsmål som blir forklart av rettens leder, at lagretts medlemmer blir forklart hvilke rettssetninger de er bundet av, at bevisene blir oppsummert og den sikkerhet det er at fellende dom kan overprøves av fagdommeren, kom Høyesterett til at det ikke er holdepunkter for å si at en reell og samvittighetsfull prøving ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Det var ifølge Høyesterett heller ikke holdepunkter for at dette hensynet ikke var tilstrekkelig ivaretatt i den konkrete saken.

¹³⁴ Application no. 926/05. Høyesterett bemerket at dommen ikke er endelig, da den er brakt inn for EMDs storkammer.

I vurderingen av hvordan straffeprosessloven sikrer at den domfelte og allmennheten kan etterprøve den vurdering som er foretatt, viste Høyesterett blant annet til at spørsmålene til lagretten skal gi informasjon om hvilke faktiske forhold lagretten har funnet bevist. Videre ble det vist til at straffutmålingspremissene vil gi ytterligere informasjon da avgjørelsen av straffespørsmålet skal begrunnes. I dommen mot A ga straffutmålingspremissene ifølge Høyesterett en grundig beskrivelse av hendelsesforløpet. Høyesterett la til grunn at straffeprosessloven § 40 femte ledd måtte anvendes analogisk for lagmannsrettens bevisvurdering under straffespørsmålet i saker med lagrette, det vil si at domsgrunnene skal «angi hovedpunktene i rettens bevisvurdering». Høyesterett fant etter dette at den norske straffeprosessloven i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til at den domfelte og allmennheten får innsyn i hva som ligger til grunn for domfellelsen (etterprøvingshensynet), og at dette var tilstrekkelig ivaretatt i As sak.

Høyesterett vurderte deretter i hvilken grad straffeprosessloven sikrer effektiv rett til overprøving av lagmannsrettens dom. Høyesterett fant at i de fleste tilfeller vil spørsmålene til lagretten, sammen med den beskrivelse av den straffbare handlingen som er gitt i dommen, danne et tilstrekkelig grunnlag for å prøve lagmannsrettens lovanvendelse. Høyesterett påpekte at noen saker imidlertid kan ligge slik an at hensynet til at Høyesteretts overprøving skal bli effektiv, tilsier at retten gjør opptak av eller protokollerer rettsbelæringen og/eller beskriver i straffutmålingspremissene hvordan loven er forstått. Høyesterett fant at domsgrunnene i As sak ga tilstrekkelig informasjon til å prøve om loven var riktig anvendt. As anke over saksbehandlingen kunne derfor ikke tas til følge.

Høyesterett foretok etter dette en prøving av lovanvendelsen, og kom til at lagmannsrettens dom var basert på en feil forståelse av forsettsformen *dolus eventualis*. Lagmannsrettens dom ble på denne bakgrunn opphevet.

Høyesterettsdom om lagrettens manglende begrunnelse og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesterett avsa 13. november 2009 dom i en sak som gjaldt spørsmålet om hvorvidt hensynet til at domfelte og allmennheten skal kunne etterprøve de vurderinger som ligger til grunn for domfellelsen er ivaretatt, og hvilke virkninger det

skal ha om det foreligger vesentlige mangler ved etterprøvbareheten.¹³⁵

A ble i tingretten frifunnet for et forhold av seksuelle overgrep mot en mindreårig, og senere dømt i lagmannsretten for samme forhold. A anket til Høyesterett. Høyesteretts ankeutvalg besluttet ankebehandlingen av saksbehandlingsanken utsatt i påvente av endelig avgjørelse i plenumsdommene berammet 12. juni 2009,¹³⁶ for så vidt gjaldt spørsmålet knyttet til begrunnelse av lagrettens kjennelse. Anken for øvrig ble ikke tillatt fremmet.

Etter at avgjørelse i plenumsdommene forelå, besluttet Høyesteretts ankeutvalg å tillate anken fremmet. Høyesterett presiserte at spørsmålet var om de kravene til begrunnelse som følger av straffeprosessloven, sett i lys av plenumsdommen, Rt. 2009 s. 750,¹³⁷ var oppfylt i den foreliggende saken. Førstvoterende viste til at Høyesterett i plenumsdommen fant at det ikke var i strid med EMK artikkel 6 nr. 1 eller andre menneskerettsforpliktelser at lagretten ikke begrunnet sin avgjørelse om å svare ja på skyldspørsmålet, selv om domfelte var frifunnet for samme forhold i tingretten. Dette ble ifølge førstvoterende begrunnet med at den norske juryordningen hadde mekanismer som på en tilfredsstillende måte varetok de samme formål som en slik begrunnelse skal oppfylle, nemlig hensynet til en samvittighetsfull prøving av saken, til etterprøvbarehet for domfelte og allmennheten, og til en effektiv overprøving av dommen. Førstvoterende viste til at kravet til en rettferdig rettergang, alt i alt, normalt vil være oppfylt i saker som blir behandlet i tråd med straffeprosesslovens krav.

I forhold til hensynet til etterprøvbarehet, fremhevet førstvoterende at den domfelte skal kunne forstå og kontrollere hvorfor han eller hun har blitt dømt. Ifølge førstvoterende var det særlig dette hensynet som var bakgrunnen for at det i plenumsdommen ble lagt til grunn at straffeprosessloven § 40 femte ledd må anvendes analogisk for lagmannsrettens bevisvurdering under straffespørsmålet i saker med lagrette.

Høyesterett påpekte at det ofte vil fremgå enten uttrykkelig eller av sammenhengen hvilke bevis domfellelsen bygger på,

135 HR-2009-2153-A. For omtale av dommen, se også del I punkt 7.

136 HR-2009-1192-P og HR-2009-1193-P.

137 HR-2009-1192-P.

og at det da som regel ikke vil være nødvendig med noen ytterligere redegjørelse. Førstvoterende påpekte deretter at det unntaksvis imidlertid finnes «et springende punkt», som kan beskrives og forklares, og mente at man sto overfor et slikt tilfelle i den foreliggende saken.

Det ble vist til at fornærmedes forklaring var det sentrale bevis i den aktuelle saken. Førstvoterende påpekte at tingretten fant det «svært lite sannsynlig» at den faktumbeskrivelse fornærmedes forklaring baserte seg på, kunne være riktig, ettersom tingretten mente det ikke kunne ha vært mulig å foreta de påståtte overgrepene mens familiemedlemmer var til stede i samme rom. A ble i lagmannsretten dømt for disse forholdene. Høyesterett refererte deler av lagmannsrettens dom, hvor det blant annet gikk frem at «bevisbedømmelsen bygges i hovedsak på fornærmedes forklaring om overgrepene, med hensyn til tid og sted og art og omfang». Førstvoterende uttalte etter dette at frifinnelsen i tingretten med den konkrete begrunnelsen, skapte et springende punkt som lagmannsretten ikke hadde redegjort for. Denne mangelen på forklaring av et forhold som i tingrettens dom var fremhevet som helt sentralt i skyldvurderingen, måtte etter flertallets syn medføre at grunnlaget for domfellelsen ikke kunne sies å være etterprøvbart for domfelte og allmennheten.

Flertallet viste til at den rettssikkerhetsgarantien som lå i at grunnlaget for en domfellelse må være etterprøvbart, talte for at dommen oppheves der det er vesentlige mangler ved etterprøvbarheten. Til dette kom at den manglende redegjørelsen i den foreliggende saken skapte tvil om det grunnleggende prinsipp at rimelig tvil skal komme tiltalte til gode, var riktig anvendt. Høyesteretts flertall konkluderte etter dette med at lagmannsrettens dom med ankeforhandling måtte oppheves.

Høyesterettskjennelse om høyesterettsdommers habilitet

Høyesterett avsa 3. april plenumskjennelse i en sak som gjaldt en høyesterettsdommers habilitet ved Høyesteretts behandling i plenum av to saker som dreide seg om hvorvidt den norske juryordningen er i samsvar med menneskerettighetene.¹³⁸

138 HR-2009-760-P.

Grunnlaget for habilitetsinnsigelsen var at den aktuelle dommeren er samboer med regjeringsadvokaten, som vil opptre som statens representant dersom sakene senere blir brakt inn for EMD eller FNs menneskerettskomité.

Med utgangspunkt i menneskerettsloven § 3, som bestemmer at norsk lov må vike hvis den er i strid med konvensjonene, fant flertallet at det ikke kan legges til grunn at staten har interesse i et bestemt utfall i den ene eller andre retningen. Av samme grunn kan ikke regjeringsadvokaten ha noen bestemt interesse i hvilket utfall saken får i Høyesterett. Flertallet tok utgangspunkt i at domstolloven § 106 ikke knytter virkninger til nærståendes eventuelle fremtidige befatning med en sak. Det følger for øvrig ikke automatisk at regjeringsadvokaten har en sammenfallende interesse med staten så lenge regjeringsadvokaten ikke har fått noe oppdrag i saken. Flertallet pekte også på at regjeringsadvokaten ikke har økonomisk interesse i en eventuell klagesak for et menneskerettsorgan, og at verken parter eller allmennheten har reagert på at den aktuelle dommeren har dømt i menneskerettighetssaker tidligere. Den aktuelle saken kom ikke i noen særstilling.

Høyesteretts flertall fant etter dette at den aktuelle dommeren ikke var inhabil.

Høyesterettsdom om uskyldpresumsjonen og EMK artikkel 6 nr. 2

Høyesterett avsa 19. november 2009 dom i en sak som gjaldt anke over en lagmannsrettsdom hvor den tiltalte i en straffesak – etter å ha blitt frifunnet for straff – ble dømt til å betale erstatning til den fornærmede.¹³⁹

A ble i tingretten dømt for voldtekt av B og pålagt å betale oppreisningserstatning til fornærmede. Lagmannsretten frifant ham for straffekravet, men opprettholdt idømmelsen av oppreisningserstatningen. A anket til Høyesterett over saksbehandlingen.

Hovedspørsmålet for Høyesterett var om lagmannsretten ved pådømmelsen av erstatningskravet hadde krenket uskyldpresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. Førstvoterende påpekte innledningsvis at det er sikker rett at frifinnelse i en

139 HR-2009-2179-A.

straffesak ikke er til hinder for at det i samme sak kan pådømmes sivile krav dersom retten kommer til at det foreligger klar sannsynlighetsovervekt for at handlingen er begått. Det stilles da imidlertid krav til utformingen av domsgrunnene. Førstvoterende presiserte at begrunnelsen ikke må rokke ved frifinnelsen eller skape tvil om riktigheten av den, og viste i denne sammenheng til EMDs dom 15. mai 2008 i saken *Orr mot Norge*.¹⁴⁰

Førstvoterende viste til at det er understreket i høyesterettspraksis at domstolene når de idømmer erstatning etter frifinnelse i en straffesak, bør presisere forskjellen mellom beviskravet i straffesaker og erstatningsaker. Dette var ifølge førstvoterende gjort på en tilfredsstillende måte i den foreliggende saken. Det ble videre vist til at det i praksis er fremhevet at retten i domsgrunnene bør søke å unngå typiske strafferettslige begreper, og ikke knytte drøftelsen opp mot elementer i straffesaken, som tiltalebeslutning eller spørsmålsskrift. Også dette hadde lagmannsretten ifølge Høyesterett overholdt i den foreliggende saken.

Spørsmålet var dermed om domsgrunnene på annen måte var utformet slik at det ble rokket ved frifinnelsen eller ble skapt tvil ved om den var riktig.

Det springende punkt i saken for lagmannsretten hadde vært hva som objektivt sett hadde skjedd mellom de to partene den aktuelle natten. Ifølge Høyesterett ga lagmannsretten i sin bevisvurdering for erstatningsspørsmålet uten forbehold uttrykk for at Bs forklaring var troverdig. Lagmannsretten hadde deretter gjort detaljert rede for andre bevis som underbygget at Bs forklaring var riktig. Når lagmannsretten godtok lagrettens kjennelse på frifinnelse var det ifølge Høyesterett grunn til å tro at retten mente at det også forelå bevis som støttet As forklaring, og som skapte rimelig tvil om hans strafferettslige skyld. Ifølge førstvoterende kom dette ikke frem i domsgrunnene. Lagmannsretten hadde videre ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor den ikke hadde satt lagrettens kjennelse til side, den hadde ikke ved bevisvurderingen trukket inn de bevis som støttet As forklaring, og det var heller ikke noe sted understreket at idømmelsen av erstatningsansvaret ikke rokket ved frifinnelsen for straffekravet.

140 Application no. 31283/04.

Når domsgrunnene ble lest under ett, hadde lagmannsretten etter Høyesteretts oppfatning skapt en slik tvil om hvorvidt frifinnelsen for straff var riktig at uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 var krenket. Det var følgelig begått en saksbehandlingsfeil. Ut fra lagmannsrettens bevisvurdering var det imidlertid klart at resultatet ville ha blitt det samme ved en eventuell ny behandling av saken. Høyesteretts konstatering av at lagmannsretten hadde krenket uskyldspresumsjonen var ifølge førstvoterende tilstrekkelig reparasjon («remedy») etter EMK artikkel 13. Høyesterett anså det derfor ikke nødvendig å oppheve lagmannsrettens dom. Anken ble etter dette forkastet.

Høyesterettskjennelse om kontradiksjon og EMK artikkel 6 nr. 3

Høyesteretts ankeutvalg avsa 17. mars 2009 kjennelse i en sak som gjaldt krav på å eksaminere et vitne som ble ført mot tiltalte i en muntlig forhandling.¹⁴¹

Et lagrettemedlem (A), som unnlot å møte til ankeforhandling, ble idømt 5 000 kroner i bot, jf. domstolloven § 215 annet ledd, som for noen tilfeller gir hjemmel for å ilegge en person rettergangsstraff, uten at han gis rett til å uttale seg. Lagmannsrettens kjennelse ble anket av A, som mente denne praksis var i strid med EMK artikkel 6 nr. 1. A begrunnet anken med at han ikke hadde hatt mulighet til å stille rettsfunksjonæren, som han hadde snakket med og som hadde avgitt forklaring, spørsmål i en muntlig forhandling.

Høyesterett viste til at det følger av artikkel 6 nr. 3 bokstav d at den som ilegges eller er ilagt rettergangsbot, har krav på å eksaminere vitner som føres mot ham. Ettersom det ikke var holdt muntlig forhandling, og A ikke hadde hatt anledning til å møte og eksaminere vitnet som hadde forklart seg for lagmannsretten om samtalen med ham, kom Høyesterett til at det var begått en saksbehandlingsfeil. Lagmannsrettens avgjørelse måtte oppheves.

Høyesterettskjennelse om bevisavskjæring og EMK artikkel 6 nr. 3

Høyesteretts ankeutvalg avsa 7. mai 2009 kjennelse om avskjæring av lydopptak som bevis i en sak hvor siktede eller

141 HR-2009-828-U.

dennes forsvarer ikke hadde hatt anledning til å stille spørsmål til vitnet.¹⁴²

Etter lengre tids infiltrasjon hadde en polititjenestemann oppnådd tillit hos H og i samtaler fått opplysninger som tydet på at H var involvert i et ran. H døde før politiet fikk evaluert opplysningene som var fremkommet, men politiet ønsket likevel å legge frem samtalene som bevis. C, som var en av flere tiltalte for ranet, begjærte beviset avskåret, men lagmannsretten tok ikke dette til følge.

C anket kjennelsen og anførte at beviset var ulovlig ervervet og måtte avvises etter de ulovfestede reglene om bevisavskjæring, idet politiet forledet H til å avgi en forklaring uten at han ble gjort oppmerksom på retten til ikke å forklare seg. Høyesterett slo fast at det ikke var spørsmål om å anvende bevisene mot H, og at avspilling av samtalene derfor ikke krenket retten til ikke å inkriminere seg selv. Bevisene ble ikke avskåret på dette grunnlag.

Høyesterett vurderte deretter om avspilling av lydopptakene krenket Cs rett etter EMK artikkel 6 nr.1 sammenholdt med artikkel 6 nr. 3. Etter artikkel 6 nr. 3 har siktede rett til «å avhøre eller la avhøre vitner som blir ført mot ham». Høyesterett viste til EMDs praksis, og uttalte at det ikke gjelder noe absolutt forbud mot å lese opp vitneforklaring, selv om tiltalte eller dennes forsvarer ikke har hatt anledning til å stille spørsmål til vitnet. Det ble vist til avgjørelsen *Gossa mot Polen*,¹⁴³ hvor EMD åpnet for en utvidet adgang til opplesning, i tilfeller hvor et vitne ikke lar seg oppspore og myndighetene ikke kan klandres for mangelfulle undersøkelser for å finne frem til vedkommende. Høyesterett slo fast at det samme må gjelde hvor et vitne er død. Forutsetningen er imidlertid at vitneforklaringen ikke er det eneste bevis i saken. Ankeutvalget uttrykte at de ikke hadde faktisk grunnlag for å vurdere dette spørsmålet eller spørsmålet om forklaringene er så betydningsfulle at lydopptakene må nektes avspilt. Anken ble forkastet, men ankeutvalget uttalte at lagmannsretten må avgjøre om de tilbudte bevisene kan føres.

142 HR-2009-971-U.

143 Application no. 47986/99.

5.4 Avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

Procedo Capital Corporation mot Norge – ikke krenkelse av artikkel 6 nr. 1¹⁴⁴

Klageren var et aksjeselskap registrert i Panama. Klagen hadde sin bakgrunn i en sivil tvist mellom klageren og et norsk aksjemeglerfirma. Aksjemeglerfirmaet reiste i oktober 1998 søksmål mot klageren, med krav om betaling av vel 18 millioner kroner som vederlag for aksjetransaksjoner firmaet hadde utført for klageren. I tingretten ble klageren dømt til å betale det nevnte vederlag. Klageren anket tingrettens dom til lagmannsretten, som fant at retten skulle settes med to fagkyndige meddommere. Partene fikk anledning til å komme med forslag til kandidater, noe aksjemeglerfirmaet benyttet seg av, men ikke klageren. A ble utnevnt som én av to fagkyndige meddommere, i tråd med aksjemeglerfirmaets forslag, og uten at klageren protesterte innen den fastsatte fristen. I oktober 2003 opplyste A partene om at han i egenkap av partner i et rådgivningsselskap hadde vært involvert i oppdrag for aksjemeglerfirmaets morselskap. Lagmannsretten avsa kjennelse om at A var inhabil. Til tross for klagerens anmodning om at saken ikke burde fortsette med de fire resterende dommerne, ble det besluttet fortsatt behandling idet As inhabilitet etter rettens mening åpenbart ikke innebar inhabilitet for dem. Lagmannsretten fattet også beslutning om deling av forhandlingene i motsøksmålet. Lagmannsretten avsa i januar 2004 dom som ble anket av klagerselskapet. Avgjørelsen ble krevd opphevet, men anken ble nektet fremmet av Høyesteretts kjæremålsutvalg.

EMD tok stilling til saken 24. september 2009. Klageren anførte krenkelse av artikkel 6 nr. 1.

EMD bemerket innledningsvis at vurderingen av om en domstol er upartisk i henhold til artikkel 6 nr. 1 har en subjektiv og en objektiv side: Den subjektive vurderingen skal ta sikte på å undersøke dommerens personlige overbevisning, mens den objektive vurderingen skal bringe på det rene om det finnes garantier som er egnet til å utelukke enhver rimelig tvil om dommerens upartiskhet. Når det gjaldt den subjektive vurderingen, påpekte domstolen at lagmannsretten ikke hadde funnet noe som tilsa at A ikke var i stand til å

144 Application no. 3338/05.

treffe en upartisk avgjørelse i saken. Ifølge domstolen var det ikke fremkommet bevis for at A personlig var forutinntatt overfor klageren. Under den objektive vurderingen undersøkte domstolen om det forelå påviselige fakta som kunne så berettiget tvil om As upartiskhet. Den påpekte at A ikke hadde spilt noen sentral rolle i oppdraget for aksjemeglerfirmaets morselskap, og at rådgivningen særlig hadde vært av teknisk karakter. Videre viste domstolen til at mottakeren av rådgivningsselskapets tjenester var aksjemeglerfirmaets morselskap, som ikke var part i den gjeldende sak. Under disse omstendigheter fant ikke domstolen noen direkte forbindelse mellom A og aksjemeglerfirmaet, eller at A hadde noen direkte interesse i sakens utfall. Domstolen mente derfor at grunnene til å betvile As upartiskhet ikke var særlig sterke. Den viste også til at As tilstedeværelse i saken var begrenset til en tidlig fase av ankeforhandlingene. Domstolen fant heller ikke at rettens sammensetning etter at A trakk seg var i strid med kravet om upartiskhet. Den avviste at A kunne ha påvirket lagmannsrettens avgjørelse om å dele forhandlingene i motsøksmålet, og at han derved kunne ha påvirket den endelige dommen. I denne sammenheng påpekte domstolen at lagmannsretten traff avgjørelsen om deling uten at A var til stede. Videre viste den til at enhver mistanke om at A hadde påvirket de øvrige dommerne gjennom uformell kontakt var blitt behandlet på adekvat måte i lagmannsrettens avgjørelser om As inhabilitet og de øvrige dommernes habilitet. Domstolen kunne dermed ikke finne at A direkte eller indirekte hadde vært involvert i å avgjøre tvisten. I lys av de ovennevnte forhold kom domstolen til at måten, tidspunktet og den korte tiden A hadde deltatt i saken ikke ga grunn til berettiget tvil om lagmannsrettens upartiskhet. Følgelig kom domstolen til at lagmannsretten ikke hadde hatt plikt til å avbryte forhandlingene og sette retten på nytt med andre dommere. Domstolen konkluderte med at det ikke forelå krenkelse av artikkel 6 nr. 1.

6. FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING

Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning eller ileggelse av ny straffesanksjon for samme forhold (ofte kalt forbudet mot dobbeltstraff) er et supplement til de rettergangsgarantiene i straffesaker som følger av retten til rettferdig rettergang. Forbudet er nedfelt i EMK protokoll 7 artikkel 4 og i SP artikkel 14 nr. 7.

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.

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.

7.1 Høyesterettsavgjørelse

Høyesteretts ankeutvalgs kjennelse om fastsettellesdom for menneskerettighetsbrudd og EMK artikkel 13

Høyesterett ankeutvalg avsa 14. april 2009 kjennelse i en sak der spørsmålet var hvorvidt det var anledning til å få dom for at det forelå krenkelse av menneskerettighetene.¹⁴⁵

145 HR-2009-796-U.

Spørsmålet om fastsettelsesdom gjaldt i et søksmål der det for tingretten også var krevd erstatning og oppreisning for de påståtte krenkelsene. Foranledningen til saken var at flere tidligere nordsjødykkere tok ut stevning i 2006 og 2007 mot staten ved arbeids- og inkluderingsdepartementet med krav om erstatning og oppreisning for påståtte krenkelser av flere menneskerettighetskonvensjoner.

Spørsmålet for Høyesteretts ankeutvalg var hvorvidt det var av betydning for partenes rettsstilling å få en uttrykkelig dom for spørsmålet om konvensjonsstrid. Det ble konstateret at de ankende parter ikke hadde rettslig interesse i å kreve fastsettelsesdom. Dette ble blant annet begrunnet med at spørsmålet om menneskerettighetsbrudd ble behandlet ved spørsmålet om erstatningsansvar i tingrettens dom. Ankeutvalget var enig med lagmannsretten i at verken EMK artikkel 13 eller SP artikkel 2 krever at spørsmål om konvensjonsbrudd i den foreliggende sak ble behandlet ved særskilt fastsettelsesdom. Høyesteretts ankeutvalg forkastet derfor anken.

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 «[i]ngen kan dømmes uden efter Lov». Det finnes også et generelt forbud mot tilbakevirkende

lovgivning i Grunnloven § 97, som ikke er begrenset til straffesanksjoner. Et krav om lovhjemmel for ileggelse av straff følger også av det uskrevne lovkravet som konstitusjonell sedvanerett. Alminnelig lov regulerer også dette feltet.

8.1. Høyesterettsavgjørelser

Høyesterettsdom om legalitetsprinsippet, utvidende tolkning og EMK artikkel 7

Høyesterett avsa 12. juni dom i en sak som gjaldt spørsmålet om en utvidende tolkning av narkotikalistens krenket EMK artikkel 7.¹⁴⁶

Spørsmålet for Høyesterett var om gammabutyrolakton (GBL), som ikke står på narkotikalistens, kunne anses som et derivat av gammahydroksybutyrat (GHB), slik at stoffet skal regnes som narkotika.

Den ankende part anførte prinsipielt at GBL ikke kan anses som derivat av GHB, og subsidiært at det ville være i strid med EMK artikkel 7 å anvende derivatbestemmelsen i narkotikaforskriften § 2 annet ledd på GBL. Påtalemyndigheten anførte at derivatbegrepet i narkotikaforskriften § 2 annet ledd er videre enn det kjemiske derivatbegrepet.

Høyesterett viste til at EMK artikkel 7 stiller krav om at lovbrudd må være klart definert ved rettsregler som er tilgjengelige for allmennheten, og forbyr at straffebestemmelser blir tolket utvidende eller analogisk til skade for tiltalte. Etter EMDs praksis følger det at generelle lovbestemmelser ikke alltid kan være like presise, men at beskrivelsen må være så klar at det i de fleste tilfeller ikke er tvil om hvorvidt handlingen omfattes av bestemmelsen. Høyesterett fant at hensynet til en effektiv rettshåndhevelse taler for å anse GBL som GHB, men at en tolkning av derivatregelen i narkotikaforskriften § 2 annet ledd slik at den omfatter GBL, vil representere en klar utvidende fortolkning av bestemmelsen, og således være i strid med EMK artikkel 7.

Høyesterett konkluderte med at lagmannsretten uriktig hadde lagt til grunn at innførsel og oppbevaring av GBL rammes av straffeloven § 162. Høyesterett avsa ny dom for overtredelser av legemiddeloven.

146 HR-2009-1205-A.

Høyesterettsdommer om betydningen av uttalelser i forarbeidene til ny straffelov om et vesentlig forhøyet straffenivå

Høyesterett i storkammer avsa 13. november 2009 avgjørelser i to saker hvor spørsmålet var om uttalelser om et vesentlig forhøyet straffenivå i forarbeidene til ny straffelov¹⁴⁷ skulle tillegges vekt for handlinger begått før denne loven ble vedtatt.

I den første saken skulle det utmåles straff for seksuelle overgrep mot egen datter under 14 år.¹⁴⁸ Domfelte var i tingretten dømt til fengsel i ett år og ni måneder. Flertallet i lagmannsretten fastsatte straffen til fengsel i to år.

Forarbeidene til lov 19. juni 2009 nr. 74, som implementerer den spesielle del av ny straffelov som først antas å tre i kraft i 2012, inneholder uttalelser om til dels betydelig skjerping av straffenivået for seksuallovbrudd og voldsforbrytelser. Uttalelsene går langt i å gi detaljerte retningslinjer for straffutmålingen, og de gir uttrykk for at straffskjerpingen skal få virkning også før den nye loven trer i kraft.

Spørsmålet i saken var om uttalelsene også skulle tillegges betydning ved straffutmåling for straffbare handlinger begått før 2009-loven ble vedtatt. Flertallet reiste spørsmål om man i tilfelle ville bevege seg inn på et område hvor de hensyn som ligger bak Grunnloven § 97 og EMK artikkel 7 måtte tillegges vekt. Høyesteretts flertall fant at lovgivers uttalelser om skjerpet straffenivå ikke kunne tillegges selvstendig vekt ved utmåling av straff for handlinger begått før 2009-loven ble vedtatt. Det måtte tas utgangspunkt i dagens straffenivå. Dette nivået hadde skrittvis beveget seg i retning av strengere straff, og denne utviklingen burde fortsette.

For straffbare handlinger som ble begått i perioden etter vedtakelsen i 2009 og frem til ikrafttredelsen, gjorde ikke hensynene bak tilbakevirkningsforbudet seg gjeldende med samme tyngde som for handlinger begått før loven ble vedtatt. Men det klare forbud mot tilbakevirkende lover tilsa likevel at domstolene burde være varsomme med straffskjerpelser i for store sprang.

147 Lov 19. juni 2009 nr. 74.

148 HR-2009-2135-S.

Passende straff etter dagens straffnivå ville være fengsel i omkring to år. Da saken hadde ligget ubehandlet hos påtalemyndigheten i nesten ett år, ble straffen fastsatt til fengsel i ett år og ni måneder.

I den andre saken skulle det utmåles straff for legemsbeskadigelse med døden til følge.¹⁴⁹ Domfelte hadde under en krangel med en jevnaldrende ungdom stukket fornærmede i brystet med kniv. Han var i tingretten dømt til fengsel i syv år. Lagmannsretten fastsatte straffen til fengsel i fire år og seks måneder. Saken reiste de samme problemstillinger som foregående sak. Høyesteretts flertall forkastet anken mens mindretallet gikk inn for å ta påtalemyndighetens anke til følge.

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, BK og KDK 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.

149 HR-2009-2136-S.

Grunnlovens vern om privatlivssfæren er begrenset. Det finnes i § 102 et visst forbud mot husundersøkelser: «Hus-Inkvisitioner må ikke finde Sted, uden i kriminelle Tilfælde.» Utover dette vil særlig det uskrevene legalitetsprinsippet være aktuelt. Dette innebærer at myndighetenes inngrep i privatlivssfæren i en del tilfeller må ha hjemmel i lov vedtatt av Stortinget.

9.1 Høring – forslag om endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven

Justis- og politidepartementet sendte 28. mars 2009 forslag om endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven på høring.¹⁵⁰ Departementet foreslår blant annet lov hjemmel for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger. Forslaget bygger på innstillingen fra en arbeidsgruppe levert i 2008, og følger opp ett av flere pålegg Data-tilsynet ga etter en kontroll i november 2007. Høringsnotatet inneholder også lovforslag om justering av taushetsplikten for kriminalomsorgens tilsatte, presisering av reglene om opplysningsplikt og innhenting av taushetsbelagte opplysninger, og regler om innsyn som ivaretar større åpenhet i benådningssaker.

Norsk senter for menneskerettigheter var i sin høringsuttalelse positiv til at kriminalomsorgens behandling av personopplysningene gjennomgås og lovhjemles, men senteret bemerket at forslagene forhold til Norges menneskerettighetsforpliktelser ikke er vurdert i høringsnotatet. Departementet ble på denne bakgrunn oppfordret til å vurdere forholdet til Norges menneskerettslige forpliktelser i den videre behandlingen av forslaget, og at dette synliggjøres i den kommende proposisjonen.¹⁵¹

Høringsfristen var 24. juni 2009.

¹⁵⁰ Tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2181340/Høringsnotat.pdf

¹⁵¹ Høringsuttalelsen er tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2009/personoppl.html

9.2 Høring – forslag til lovendring og forskriftsbestemmelser om unntak fra taushetsplikt og opplysningsplikt for ansatte ved mottak og omsorgsentre

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 11. juni 2009 forslag til lovendring og forskriftsbestemmelser om unntak fra taushetsplikt og opplysningsplikt for ansatte ved mottak og omsorgsentre på høring.¹⁵² Reglene skal sikre utlendingsforvaltningen tilgang til opplysninger om beboere i mottak og omsorgssentre, som ifølge departementet skal bidra til at søknaden om asyl i Norge, og eventuelt andre saker etter utlendingsloven, behandles på en forsvarlig og effektiv måte. Departementet forslår en lovendring som vil gi utlendingsmyndighetene rett til, uten hinder av taushetsplikten etter forvaltningsloven, å få utlevert opplysninger om den enkelte beboer fra ansatte ved mottak. Etter forslaget vil taushetsplikten etter barnevernloven gjelde for ansatte ved omsorgssentre, men det gjøres unntak fra denne taushetsplikten for opplysninger om en beboers opprinnelsesland, identitet, omsorgspersoner og alder. Det foreslås også å lovfeste en rett for ansatte ved mottak og omsorgssentre til å gi utlendingsmyndighetene opplysninger av eget tiltak. For å sikre notoriteten og etablere et etterprøvbart system, forslår departementet at det gis utfyllende forskriftsbestemmelser om hvilke opplysninger som er relevante og på hvilken måte disse skal innhentes.

Forslaget innebærer endring i lov 15. mai 2008 nr. 35 (utlendingsloven), med tilhørende forskrift, som etter planen skal tre i kraft 1. januar 2010.

Norsk senter for menneskerettigheter pekte i sin høringsuttalelse på at forslagenes forhold til menneskerettighetene ikke er vurdert i høringsnotatet.¹⁵³ Senteret uttrykte særlig bekymring for situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere.

Høringsfristen var 11. september 2009.

¹⁵² Tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/horing--forslag-til-lovendring-og-forskr/horingsbrev.html?id=566198

¹⁵³ Høringsuttalelsen er tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2009/taushetsplikt.html

9.3 Høring – NOU 2009: 1 Individ og integritet

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet sendte 17. februar 2009 på høring NOU 2009: 1 *Individ og integritet*.¹⁵⁴ Utredningen er et resultat av Personvernkommissjonens arbeid, oppnevnt i statsråd våren 2007.

Personvernkommissjonen fikk i oppdrag å gi en helhetlig vurdering av hvordan personvernet til den enkelte kan ivaretas i en tid hvor samfunnsutviklingen medfører en stadig økende registrering og bruk av personopplysninger. Kommisjonen ble blant annet bedt om å gi en oversikt over hvilke utfordringer personvernet står overfor i dagens samfunn og samtidig vurdere hvordan personvernet bør ivaretas i møte med andre og ofte motstridende hensyn og verdier. Kommisjonen ble også bedt om å kartlegge og evaluere eksisterende virkemidler for ivaretagelse av personvernet og eventuelt fremme forslag til nye prinsipper og virkemidler.

Kommisjonen har ikke hatt som oppgave å legge frem konkrete lovforslag. Den har likevel kommet med forslag til en rekke tiltak for å bedre innbyggernes personvern.

Personvernkommissjonen kommer blant annet med forslag til tiltak for organisering av personvernmyndighetene hvor flertallet foreslår å opprettholde dagens organisering, med et datatilsyn som ivaretar både tilsynsoppgaver og ombudsoppgaver.

Videre anbefaler Personvernkommissjonen en grunnlovsfesting av personvernet. Kommisjonen viser til at Grunnloven har stor rettslig og politisk betydning, i tillegg til at den har en vesentlig symboleffekt både for borgerne og staten. Personvernkommissjonen mener at grunnlovsfesting av personvernet blant annet vil medføre at personvernet får en sentral rolle i konkrete saksforhold, presisere at individuelle rettigheter er en viktig del av vår rettsstat, styrke vektleggingen av personverninteresser når man vedtar nye lover og skape en bedre balanse mellom ytringsfrihet og personvern, da dette er to interesser som ofte står i et motsetningsforhold.

Personvernkommissjonen kommer i tillegg med en rekke forslag til tiltak knyttet til teknologi og personvern, personvern

¹⁵⁴ Tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2143156/PDFS/NO-U200920090001000DDDPDFS.pdf

i arbeidslivet, medier og personvern, personvern for barn og unge, personvern i helsesektoren og personvern i samferdssektoren.

Høringsfristen var 20. august 2009.

9.4 Høring – NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll

Justisdepartementet sendte 15. desember 2009 på høring Metodekontrollutvalgets utredning NOU 2009: 15 *Skjult informasjon – åpen kontroll*.¹⁵⁵ Utvalgets evaluering av politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker ble avgitt til Justisdepartementet 26. juni 2009.

I 2000 og 2005 trådte det i kraft en rekke endringer i straffeprosessloven med målsetning om å etablere bedre etterforskningsmetoder for alvorlig kriminalitet. I proposisjonen som lå til grunn for lovendringene, ble behovet for etterkontroll av endringene understreket.¹⁵⁶ Dette var bakgrunnen for opprettelsen av Metodekontrollutvalget.

Med «skjulte tvangsmidler» mener utvalget etterforskningsmetoder som reguleres i lov og som brukes uten at den personen metoden er rettet mot kjenner til det. Politiets adgang til å bruke skjulte tvangsmidler ble vesentlig utvidet i 1999. Metodekontrollutvalget har undersøkt om målsetningene med utvidelsen er nådd, og da særlig tvangsmiddelbrukens betydning for etterforskningen av alvorlige straffbare handlinger. Utvalgets evaluering viser blant annet at departementets målsetning om at det mest sentrale skjulte tvangsmiddelet, kommunikasjonskontroll, skulle ha betydning i minst 50 % av sakene der det brukes, må anses oppnådd.

Utvalget har også vurdert om reglene i tilstrekkelig grad ivaretar hensynene til personvern og rettssikkerhet. Det har vært departementets målsetning at uskyldige personer i minst mulig grad skal rammes av skjult tvangsmiddelbruk. Evalueringen tyder blant annet på at dette ikke alltid slår til. Det fremmes derfor flere forslag for å bedre ivaretagelsen av utenforstående tredjepersoners interesser.

155 Tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2210108/PDFS/NO-U200920090015000DDDPDFS.pdf

156 Se Ot.prp. nr. 64 (1998–1999).

Utvalget har videre foretatt en helhetlig gjennomgang av de ulike formene for kontroll med politiets bruk av skjulte tvangsmidler. Som resultat foreslår utvalget en rekke endringer, for blant annet å styrke rollen til de advokater som oppnevnes ved bruk av skjulte tvangsmidler og å styrke Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll. Det foreslås flere endringer for å bedre grunnlaget for domstolens avgjørelser av om skjult tvangsmiddelbruk skal tillates, blant annet at det som hovedregel skal gjennomføres muntlige forhandlinger ved begjæring om skjult tvangsmiddelbruk.

Et flertall i utvalget har konkludert med at adgangen til å bruke romavlytting i private boliger i forebyggende øyemed og bruk av romavlytting og ransaking i private boliger i avvergende øyemed er i strid med Grunnloven § 102 som forbyr husinkvisjoner i andre enn kriminelle tilfeller, og foreslår etter dette endringer i politiloven § 17d og straffeprosessloven § 222d.

Utvalget foreslår flere endringer i reglene om kommunikasjonskontroll, teknisk sporing, postkontroll, postbeslag og innhenting av trafikkdata. Utvalget finner også at det på strenge vilkår bør åpnes for skjult fjernsynsovervåking på privat sted, unntatt i privat bolig.

Dataavlesing innebærer, etter utvalgets definisjon, å skaffe seg tilgang til opplysninger i et elektronisk datasystem ved hjelp av dataprogrammer eller på annen måte. Det foreslås at politiet gis adgang til å bruke dataavlesing for å muliggjøre kommunikasjonsavlytting og i forbindelse med hemmelig ransaking, slik at kriminelles bruk av kryptering mv. ikke vil kunne hindre politiet i å få tilgang til informasjon som det ellers ville ha hatt tilgang til ved bruk av disse metodene.

Utvalgets flertall foreslår å oppheve begrensningene i adgangen til å bruke overskuddsinformasjon innhentet på lovlig måte ved bruk av kommunikasjonskontroll og romavlytting som bevis, med mindre særlige grunner tilsier at informasjonen ikke bør tillates ført som bevis.

På bakgrunn av praksis fra EMD om journalisters rett til kildevern foreslår utvalget at det oppstilles begrensninger i adgangen til å avlytte telefoner eller lokaler som brukes av journalister og til å bruke opplysninger fra slike opptak som bevis.

Utvalget har foretatt en helhetlig gjennomgang av reglene om mistenktes/tiltaltets rett til innsyn i dokumentene i saken mot ham, og foreslår vesentlige endringer både for å bedre vedkommendes rettssikkerhet og politiets mulighet til å beskytte informasjon av hensyn til andre involverte og etterforskningen for øvrig.

Utvalget foreslår også å lovfeste en generell taushetsplikt for advokater og andre som utfører tjeneste eller arbeid for et advokatkontor, om opplysninger om noens personlige forhold og bedriftshemmeligheter som de får kjennskap til i straffesaker. Regelen er ikke ment å begrense forsvarerens mulighet til å ivareta forsvaret av klienten.

Høringsfristen er 1. mai 2010.

9.5 Høyesterettsavgjørelser

I løpet av 2009 ble det avsagt i alt 7 høyesterettsavgjørelser hvor EMK artikkel 8 ble anvendt.

Høyesterettsdom om oppreisning etter publisering av bilde og EMK artikkel 8 og artikkel 10

Høyesterett avsa 6. mars 2009 dom i en sak som gjaldt krav om oppreisning etter angivelig rettsstridig bruk av bilde på forsiden av et ukemagasin.¹⁵⁷

En mann av libanesiske opprinnelse (heretter A) ble fotografert mens han deltok i en demonstrasjon mot Muhammedkarikaturene i Oslo. Én måned etter demonstrasjonen ble han avbildet på forsiden av et ukemagasin, hvor hovedoppslaget var de utfordringer innvandring skaper. Spørsmålet for retten var om bildebruken var i strid med åndsverkloven § 45c og EMK artikkel 8 tolket i lys av ytringsfriheten etter EMK artikkel 10.

Høyesterett bemerket at åndsverkloven § 45c fastsetter at fotografi «som avbilder en person kan ikke gjengis eller vises offentlig uten samtykke av den avbildede». Unntak kan imidlertid gjøres når avbildingen har aktuell og allmenn interesse, i henhold til § 45c bokstav a.

157 HR-2009-547-A.

Ifølge førstvoterende var det klart at temaet som ble behandlet hadde betydelig aktuell og allmenn interesse og at man nærmest var i kjernen av pressens rolle som en «public watchdog», som EMD har understreket i en rekke saker om pressens ytringsfrihet etter EMK artikkel 10. Spørsmålet var imidlertid om unntaksbestemmelsen i § 45c kunne anvendes når bildet ble brukt en måned senere som illustrasjonsfoto i forbindelse med en generell debatt om integrering av innvandrere, og hvor karikaturstriden og demonstrasjonstoget så vidt ble berørt. Avgjørende var ifølge Høyesterett hva som følger av EMK artikkel 8 sammenholdt med artikkel 10.

Førstvoterende viste blant annet til saken *von Hannover mot Tyskland* og uttalte at det sentrale spørsmålet ved avveiningen av vernet etter artikkel 8 mot ytringsfriheten etter artikkel 10 er «the contribution that the published photos and articles make to a debate of general interest».¹⁵⁸ Høyesterett påpekte at selv om den forutgående karikaturstriden syntes å være foranledningen for oppslaget i magasinet, fremgikk ikke denne sammenhengen uttrykkelig noe sted, og det ble heller ikke opplyst eller antydnet hvor bildet var tatt. Høyesterett foretok en gjennomgang av relevant EMD-praksis og fant at As situasjon skilte seg betydelig fra disse sakene. Førstvoterende viste særlig til «As beskjedne inntreden på den offentlige arena»,¹⁵⁹ og at bildet omtrent ikke hadde noen tilknytning til det aktuelle tema. Høyesterett påpekte at A verken som politiker eller privatperson hadde deltatt i noen offentlig debatt om norsk innvandringspolitikk og at hans eneste opptreden var deltakelsen i et lovlig demonstrasjonstog fordi han opplevde en kraftig krenkelse av sin religiøse overbevisning. Det ble også lagt vekt på at bildet måtte oppleves belastende for A.

En enstemmig Høyesterett konkluderte med at bildebruken utgjorde en krenkelse av åndsverkloven § 45c sammenholdt med EMK artikkel 8 tolket med de begrensningene som følger av artikkel 10.

158 Application no. 59320/00 avsnitt 76.

159 Avsnitt 55.

9.6 Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

*A mot Norge – krenkelse av EMK artikkel 8*¹⁶⁰

Klageren var en norsk statsborger født i 1957. Bakgrunnen for saken var at to jenter, på åtte og ti år, i mai 2000 ble voldtatt og drept. Klageren var tidligere straffedømt, blant annet for drap, og hadde blitt løslatt fra lukket sikring ett år forut for drapene. I etterforskningens tidlige fase ble klageren avhørt som vitne i saken. Politiets interesse for klageren skapte stor oppmerksomhet i media. Det ble i denne forbindelse publisert to avisartikler i regionalavisen som knyttet klageren til drapene. Artikkene inneholdt blant annet opplysninger om klagerens fortid og opplysninger som gjorde det mulig å identifisere ham. Klageren gikk til ærekrenkelsessak mot avisen. Høyesterett i siste instans, fant at avisen hadde rett til å publisere artikkene og at allmennheten hadde rett til å bli informert om utviklingen i saken.

EMD tok stilling til saken 9. april 2009. Klageren anførte krenkelse av artikkel 6 nr. 2 og artikkel 8.

EMD fant innledningsvis at ingen offentlig myndighet hadde siktet klageren for en straffbar handling i henhold til artikkel 6 nr. 2, og uttalte at bestemmelsen av den grunn ikke kom til anvendelse i denne saken. Klagerens anførsel om krenkelse av uskyldspresumsjonen ble som følge avvist etter artikkel 35 nr. 3 og 4.

Under behandlingen av artikkel 8 viste domstolen innledningsvis til at selv om bestemmelsen ikke eksplisitt ga et vern mot angrep på en persons ære og omdømme, utgjorde dette en del av retten til respekt for privatliv. Domstolen fastslo at artikkel 8 kom til anvendelse. Den uttalte at spørsmålet i saken var hvorvidt staten hadde unnlatt å oppfylle sine positive forpliktelser til å beskytte klagerens ære og omdømme som del av retten til respekt for privatliv. Under behandlingen av dette spørsmålet veide domstolen klagerens rett til respekt for privatliv etter artikkel 8 opp mot avisens ytringsfrihet etter artikkel 10. Domstolen uttalte at det var klart at forbrytelsene, på grunn av deres karakter og alvorlighetsgrad, var en sak av stor betydning for allmennheten. Den la samtidig vekt på at avisartiklene feilaktig ga et inntrykk av at

160 Application no. 28070/06.

det forelå opplysninger som gjorde at klageren kunne betraktes som mistenkt. Domstolen la vekt på at mediedekningen direkte berørte klagerens rett til respekt for sitt privatliv. Den viste til at han ble jaget av journalister som han hadde problemer med å beskytte seg mot. I tillegg la domstolen vekt på at det som følge av publiseringene ble umulig for klageren å fortsette i jobben, og at han måtte forlate sitt hjem og ble sosialt utstøtt. Domstolen fant at det ikke forelå et rimelig forhold av proporsjonalitet mellom interessene som de nasjonale domstolene la vekt på, nemlig å sikre avisens ytringsfrihet, og klagerens rett til respekt for sitt privatliv. Den fastslo at det var liten tvil om at de omtvistede publiseringene i stor grad skadet klagerens ære og omdømme, og at de var særlig skadelige for klagerens moralske og psykiske integritet og for hans privatliv. En enstemmig domstol konkluderte etter dette med at det forelå krenkelse av artikkel 8.

*Gandrud mot Norge – avvist av EMD*¹⁶¹

Klageren var norsk statsborger født i 1970. Han ble i 1997 separert fra sin kone, B, som han hadde to barn med. Etter et rettsforlik i lagmannsretten ble det enighet om at B skulle ha den daglige omsorgen for barna, partene skulle ha felles foreldreansvar, og klageren fikk samvær. B hadde et varierende stoffmisbruk. Hun var i perioder rusfri, men begynte å misbruke heroin fra 2003. Barna til klageren og B hadde begge særlige behov. På grunn av Bs rusproblem, kombinert med graviditet og ansvar for barna, så hun seg i 2005 nødt til å overføre den daglige omsorgen for barna til klageren. Senere i 2005 ønsket B å få tilbake omsorgen for sønnene. Dette resulterte i at klageren fra september til oktober holdt begge sønnene hjemme fra skolen, og motsatte seg at barna skulle flytte tilbake til B. I august fremsatte klageren en begjæring om midlertidig avgjørelse med påstand om at barna skulle bo fast hos ham, og at B skulle ha samvær under tilsyn. Tingretten la til grunn i den påfølgende saken at det beste for barna ville være å bo hos B. Klageren anket saken til lagmannsretten som stadfestet tingrettens avgjørelse når det gjaldt daglig omsorg og foreldreansvar. Den reduserte klagerens samvær med begge barna. Klagerens anke til Høyesterett ble avvist.

EMD tok stilling til saken 1. oktober 2009. Klageren anførte krenkelse av artikkel 8.

161 Application no. 23109/07.

Vedrørende artikkel 8 fant EMD innledningsvis at avgjørelsene fra de nasjonale domstolene utgjorde et inngrep i klagerens rettigheter etter artikkel 8 nr. 1, selv om saken dreide seg om en tvist mellom to privatpersoner. Den kom videre til at tiltakene var i samsvar med lov. Videre var tiltakene besluttet for å beskytte helse og moral, og barnas rettigheter og friheter. Spørsmålet var hvorvidt tiltakene var nødvendige, altså hvorvidt begrunnelsene for tiltakene var relevante og tilstrekkelige etter formålet i artikkel 8 nr. 2. Domstolen påpekte at både da saken gikk for tingretten og lagmannsretten var den satt med sakkyndige meddommere. Den viste videre til de grundige vurderingene foretatt i begge instanser både hva gjaldt hensynet til barna og foreldrene selv. Den mente på bakgrunn av dette at beslutningen om å ikke gi klageren daglig omsorg var basert på relevante og tilstrekkelige grunner. Under henvisning til statens vide skjønnsmargin i slike saker, var det ifølge domstolen ingenting som tydet på at staten ikke hadde foretatt den riktige avveiningen mellom barnas beste og klagerens interesse i å bli gjenforent med sine barn. Domstolen konkluderte med at denne delen av klagen var åpenbart grunnløs, og måtte avvises i henhold til artikkel 35 nr. 1 og 4.

Domstolen viste til sine vurderinger over når det gjaldt klagerens anførsel om beslutningen om å tildele B foreldreansvaret. Den viste også til at de nasjonale domstolenes vurderinger klart falt innenfor statens skjønnsmargin, samt at vurderingene var relevante og tilstrekkelige. Det var heller ingenting som antydte at klageren hadde blitt utsatt for forskjellsbehandling i forhold til B. Domstolen konkluderte med at denne delen av klagen måtte anses som åpenbart grunnløs og derfor måtte avvises i henhold til artikkel 35 nr. 1 og 4. Domstolen avviste klagerens anførsel om de nasjonale domstolenes manglende vurdering av muligheten til å tildele ham foreldreansvaret under henvisning til at nasjonale rettsmidler ikke var uttømt. Den avviste også klagerens anførsel om restriksjoner på besøksrettighetene hans som åpenbart grunnløs etter artikkel 35 nr. 1 og 4. Domstolen konkluderte til slutt med at saken måtte avvises i sin helhet.

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 religi-

on 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 samfunnsmessige 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 trudemssamfunn og ymist anna.

10.1 Demokratireform – kirkevalgene

Med en endring i kirkeloven, sanksjonert i statsråd 29. mai 2009,¹⁶² ble det inntatt en ny forsøkshjemmel i loven som gir Kirkemøtet grunnlag for å prøve ut nye valgordninger under kirkevalgene, herunder endret sammensetning av bispedømerådene og Kirkemøtet.¹⁶³ Lovendringen er et ledd i demokratiseringsreformen i Den norske kirke. Samtidig med lovendringen ble det gitt en tilleggsbevilgning til gjennomføring av reformen og valgene i 2009.¹⁶⁴

Endringen må ses på bakgrunn av avtalen 10. april 2008 mellom samtlige politiske partier på Stortinget om hvordan

162 Se Ot.prp. nr. 34 (2008–2009) *Om lov om endring i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke.*

163 Se endring: nytt åttende ledd i § 24 i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke.

164 Se Innst. S. nr. 183 (2008–2009) og St.prp. nr. 39 (2008–2009).

forholdet mellom staten og Den norske kirke skal reguleres rettslig i fremtiden, og St.meld. nr. 17(2007–2008) *Staten og Den norske kirke*, som blant annet foreslår omfattende endringer av Grunnloven.¹⁶⁵

De omfattende endringene i Grunnloven som avtalen beskriver, hviler på at det skal gjennomføres en demokrati-reform i Den norske kirke. Hensikten med reformen er at kirkens organer skal få en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Reformen skal videre gjennomføres med utgangspunkt i innstillingen *Styrket demokrati i Den norske kirke*. Demokrati-reformen er på den andre siden blitt kritisert blant annet for ikke å åpne opp for reelt demokrati og for å innføre demokrati på et felt hvor dette ikke nødvendigvis kreves (jf. EMK artikkel 9).¹⁶⁶

Forsøkene med nye valgordninger ble gjennomført under de kirkelige valgene høsten 2009, avholdt samtidig med stortingsvalget.

10.2 Ny lov om dyrevelferd

Den 19. juni 2009 ble lov om dyrevelferd sanksjonert i statsråd. Loven trer etter planen i kraft 1. januar 2010. Loven bygger på Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) *Om lov om dyrevelferd*, oversendt til Stortinget i desember 2008.

Lovens krav om at dyr skal være bedøvet før avliving 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. Lovens krav har også betydning for visse tradisjonelle samiske slaktemetoder.¹⁶⁷

I sin høringsuttalelsetil lovforslaget stilte Norsk senter for menneskerettigheter spørsmål ved om det er nødvendig med et absolutt forbud mot slike slaktemetoder.¹⁶⁸ Norge er ett av få land som ikke har unntak for religiøs slakt. Departe-

165 Omtalt i *Årbok om menneskerettigheter i Norge 2008* s. 105–106.

166 Se Njål Høstmælingens kronikk «Kirkevalget besudler vårt demokrati» i *Dagbladet* 10. september 2009, tilgjengelig på www.dagbladet.no/2009/09/14/kultur/debatt/kronikk/kirkevalg/statskirke/8103232/

167 HR-2008-2183-A.

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

mentet 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.¹⁶⁹ Departementet legger imidlertid til grunn at å videreføre forbudet mot avlaving uten bedøvelse, ikke vil stride mot EMK så lenge det ikke samtidig er et forbud mot import av kjøtt og kjøttprodukter fra slike dyr.¹⁷⁰ Departementets forslag ble vedtatt på dette punkt og følger av lovens § 12.

10.3 Høring – endringer i barnehageloven som følge av ny formålsbestemmelse

Stortinget vedtok 5. desember 2008 å endre formålsbestemmelsen for barnehagen og for opplæringen.¹⁷¹ Formålsparagrafen for opplæringen trådte i kraft 1. januar 2009. Før formålsbestemmelsen for barnehagen kan tre i kraft er det nødvendig å foreta endringer også i andre bestemmelser i barnehageloven. Kunnskapsdepartementet sendte på denne bakgrunn et høringsnotat med forslag til endringer i barnehageloven på høring 10. november 2009.¹⁷²

Departementet foreslår blant annet å videreføre en adgang for private barnehager til å unnta seg fra deler av lovens formålsbestemmelse. Videre foreslås det at private barnehager og barnehager eiet eller drevet av menigheter innen Den norske kirke, beholder retten til å vedtektsfeste særskilte livssynsmål.

Høringsfristen er 15. januar 2010.

10.4 Rundskriv om samarbeid om tros- og livssynstjenester i fengsel

I henhold til lov om gjennomføring av straff mv. § 23 skal innsatte i norske fengsler gis mulighet til å utøve sin religion

¹⁶⁹ Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) er et resultat av forslaget til ny lov om dyrevelferd sendt på høring fra november 2007 til februar 2008.

¹⁷⁰ For nærmere omtale av departementets lovforslag, se *Årbok for menneskerettigheter i Norge 2008* s. 107.

¹⁷¹ Se Ot.prp. nr. 47 (2007–2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (Om formålet med barnehagen)* og Ot.prp. nr. 46 (2007–2008) *Om lov om endringer i opplæringslova (Om formålet med opplæringen)*. For nærmere omtale se også *Årbok om menneskerettigheter i Norge 2008* side 108.

¹⁷² Høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2267837/Hoeringsnotat_foelgeendringer_barnehageloven_formaalsbestemmelse.pdf

og sitt livssyn under gjennomføring av straff.¹⁷³ Innsatte skal gis anledning til å delta i gudstjenester, søke sjelesorg eller motta andre religiøse eller livssynsmessige tjenester så langt dette ligger innenfor rammene av straffegjennomføringen.

Med felles rundskriv av 1. juli 2009 har Justis- og politidepartementet og Kultur- og kirke departementet formalisert et samarbeid om tros- og livssynstjenester i fengsel.¹⁷⁴ Formålet er å klargjøre ansvarsforholdene og samarbeidsformene mellom tros- og livssynssamfunnene og kriminalomsorgen, samt å sikre oppfølging av og kontinuitet i tjenestetilbudet. Målet er ifølge rundskrivet å legge til rette for at alle innsatte skal ha mulighet til religions- og livssynsutøvelse. Videre skal den innsattes behov for tjenester være styrende for tros- og livssynssamfunnets atkomst til fengselet. Hensikten er å ivareta de innsattes ønsker om religiøs eller livssynsmessig betjening.

10.5 Uttalelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

Uttalelse om manglende tilrettelegging på grunn av religion

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 24. april 2009 uttalelse i en sak som gjaldt avslag på søknad om tre ukers permisjon for å reise på pilegrimstur.¹⁷⁵ Spørsmålet var om arbeidsgiver, skole B, hadde handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 første ledd.

Islamsk Råd Norge klaget saken inn for Likestillings- og diskrimineringsombudet på vegne av A. A, en muslimsk kvinne som var ansatt som assistent ved en skolefritidsordning, hadde søkt om tre ukers ulønnet permisjon for å reise på pilegrimstur til Saudi-Arabia, men fikk kun innvilget to uker.

Skolen viste først og fremst til at Oslo kommune har felles permisjonsregler og at alle dermed behandles likt, samt ulempen for elevene ved at voksne som har omsorg for dem blir borte over lengre tid. A viste til at hun hadde søkt om permisjon i god tid i forveien slik at skolen lettere kunne finne en vikar eller annen løsning for perioden hun skulle

¹⁷³ Lov 18. mai 2001 nr. 21.

¹⁷⁴ Rundskrivet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/rundskriv/2009/rundskriv-v-13b2009.html?id=571299

¹⁷⁵ Sak nr. 08/1630. Tilgjengelig på www.ldo.no

være borte. Kvinnen fremhevet viktigheten av pilegrimsreisen som troende muslim.

Ombudet påpekte innledningsvis at en troende muslim er pålagt å foreta en pilegrimsreise – *Hajj* – til Mekka minst én gang i livet, såfremt det lar seg gjøre ut fra økonomi og helse. Ombudet la til grunn at gjennomføringen av pilegrimsreisen er av stor betydning for en troende muslim. Ifølge ombudet fulgte det av diskrimineringslovens forarbeider at manglende tilrettelegging på grunn av religion kan reise spørsmål om indirekte diskriminering. Ikke alle tilfeller kan behandles likt, og arbeidsgiveren kan dermed være forpliktet til å forskjellsbehandle for å sikre en reell likestilling.

Ombudet la til grunn at det ikke var mulig å gjennomføre pilegrimsreisen på to uker. Ifølge ombudet hadde praktiseringen av permisjonsreglene et saklig formål da det ble vist til ivaretagelsen av elevenes beste. Ombudet kunne imidlertid ikke se nødvendigheten av å konsekvent avslå søknader om permisjon med varighet på mer enn to uker for å ivareta elevenes beste. Ombudet påpekte at A allerede hadde fått innvilget permisjon i to uker, og at det ikke var redegjort for hvilke konsekvenser det ville ha om elevene måtte forholde seg til en vikar i ytterligere fem skoledager. I vurderingen av om praksisen måtte anses som uforholdsmessig inngripende, fant ombudet at muslimske ansattes interesser måtte veie mer enn arbeidsgivers tap da skolens generelle praksis innebar at muslimske ansatte aldri ville kunne gjennomføre *Hajj*.

Ombudet konkluderte med at B skole handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 første ledd, ved sin praktisering av permisjonsreglementet og manglende individuell vurdering av permisjonssøknader utover to uker. Saken er ikke brakt inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

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 Opphevelse av straffansvar for ærekrenkelses i straffeloven 2005

Den 19. juni 2009 ble det vedtatt å oppheve straffebestemmelsene mot ærekrenkelses i ny straffelov. Ikraftsetting av ny straffelov 2005 fastsettes ved lov.

Lovendringen bygger på forslag i Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)*.¹⁷⁶ Erstatning og oppreisning blir dermed de lovfestede reaksjoner mot krenkelses av ære og omdømme. Det er i lys av dette vedtatt en ny bestemmelse i skadeserstatningsloven som gir bedre veiledning om rettstilstanden enn dagens straffebestemmelser gjør.¹⁷⁷

11.2 Høring – forslag om å oppheve konsesjonsordningen for omsetning av video

Kultur- og kirkedepartementet sendte 2. april 2009 på høring forslag om å oppheve konsesjonsordningen for omsetning av video i næring.¹⁷⁸

Film- og videogramloven § 2 første ledd slår i dag fast at «omsetning av film eller videogram i næring må ikke skje

176 Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2138594/PDFS/OTP200820090022000DDDDPDFS.pdf For nærmere omtale av departementets opprinnelige forslag om å nedkriminalisere ærekrenkende ytringer, men beholde straff som sanksjon, se *Årbok for menneskerettigheter i Norge 2008* s. 29 og s. 114.

177 Jf. § 3-6a. Tilføyes ved lov 20 mai 2005 nr. 28 om straff, i kraft fra den tid som fastsettes ved lov.

178 Høringsbrevet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/horing---oppheving-av-konsesjonsordninge/horingsbrev.html?id=553683

utan løyve frå kommunestyret eller den kommunestyret har gitt fullmakt». En konsesjonsordning på medieområdet innebærer at en viss type ytringer ikke kan formidles uten forhåndsgodkjenning fra myndighetene. Ifølge departementet er dette en svært inngripende form for regulering. Departementet bemerker at proporsjonalitetshensyn tilsier at slike ordninger må kunne begrunnes i tungtveiende samfunnsmessige hensyn. Med henvisning til at konsesjonsordningen i praksis har mistet mye av sin kulturpolitiske og kontrollpolitiske betydning, har departementet foreslått å oppheve ordningen.

Høringsfristen var 14. mai 2009.

11.3 Høyesterettsavgjørelse

Høyesterettsdom om rettsvalgsspørsmål i en erstatningssak

Høyesterett avsa 2. desember 2009 dom i en sak som gjaldt spørsmålet om hvilket lands rett som skulle legges til grunn i en sak om erstatning, personvern og ytringsfrihet.¹⁷⁹

Åsne Seierstad ga i 2002 ut *Bokhandleren i Kabul* i Norge. Boken ble senere oversatt til flere språk, blant annet engelsk. Familien Rais, som Seierstad bodde hos mens hun skrev boken, følte seg gjenkjent i boken, og mente den spredte privatsensitive, krenkende og farlige opplysninger om familien. Suraia Rais, den andre konen til bokhandleren, som nå bor i Norge, krevde erstatning og oppreisning for den globale skaden som hun mente var påført henne og seks andre familiemedlemmer. Hun hevdet prinsipalt at saken skulle løses etter afghansk rett. Oslo tingrett besluttet at rettsvalgsspørsmålet skulle pådømmes særskilt, jf. tvisteloven § 16-1 annet ledd bokstav b.

Høyesterett kom, som de tidligere instanser, men på et annet grunnlag, til at norsk rett skulle anvendes i saken. Høyesterett bemerket innledningsvis at ytringsfriheten var av så fundamental betydning i det norske samfunn, at norske ytringsfrihetsprinsipper måtte anses som internasjonalt direkte anvendelige, uavhengig av hvilket lands rett som ble lagt til grunn.

¹⁷⁹ HR-2009-2266-A.

Høyesteretts flertall tok ikke standpunkt til hvilken generell lovvalgsregel som gjaldt i saker om erstatning for krenkelser av personvernet, da rettsvalgsspørsmålet kunne løses på annet grunnlag. Etter tvisteloven § 11-3 skal retten sørge for et betryggende avgjørelsesgrunnlag for rettsanvendelsen. Der- som det ikke kan fremskaffes tilstrekkelig sikre opplysninger om den fremmede retten, må domstolen i stedet anvende norsk rett. Normalt vil denne subsidiære lovvalgsregelen først få anvendelse etter at rettsvalgsspørsmålet er avgjort. I denne saken måtte det imidlertid legges til grunn at det ikke ville være mulig å få klarlagt afghansk rett med rimelig grad av sikkerhet. Når forholdet lå slik an, måtte det være riktig å anvende den subsidiære lovvalgsregelen også ved særskilt avgjørelse av lovvalgsspørsmålet.

Mindretallet, dommer Skoghøy, var enig med flertallet i at den subsidiære lovvalgsregelen kunne anvendes, men uttalte i sitt særvotum at han fant at det også fulgte av alminnelige norske lovvalgsregler at saken skulle avgjøres etter norsk rett. Han fremholdt blant annet at det mellom ytringsfrihet og personvern er en så nær sammenheng at det er vanskelig å skille mellom personvernreglene og de begrensninger som følger av ytringsfriheten. Når de sentrale spørsmål i saken skal avgjøres på grunnlag av internasjonalt direkte anvendelige norske regler, får saken en slik tilknytning til Norge at også spørsmål som faller utenfor disse, må avgjøres etter norsk rett.

11.4 Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

*Egeland og Hanseid mot Norge – ingen krenkelse av artikkel EMK 10*¹⁸⁰

Klagerne var to norske statsborgere født i 1951 og 1943. De var redaktører i Dagbladet og Aftenposten. Klagerne hadde offentliggjort fotografier av B uten hennes samtykke i det hun forlot rettslokalet etter domfellelsen i en drapssak, den såkalte *Orderud*-saken. Klagerne ble ilagt forelegg for overtredelse av domstoloven som de nektet å vedta, og saken ble dermed brakt inn for domstolene. Klagerne ble frifunnet i tingretten. Frifinnelsen av redaktørene ble anket direkte til Høyesterett, som fant det klart at bildene var i strid med fotograferingsforbudet i domstoloven. Høyesterett kom etter

180 Application no. 34438/04.

en konkret vurdering til at publiseringen av fotografiene ikke var vernet av EMK artikkel 10.

EMD tok stilling til saken 16. april 2009. Klagerne anførte krenkelse av artikkel 10.

EMD bemerket innledningsvis at det ikke var omstridt at domsavsigelsen og arrestasjonen av B like etter domfellelsen, var en sak av offentlig interesse. Den påpekte at ytringsfriheten imidlertid medførte plikter og ansvar som også gjaldt for pressen. Høyesterett hadde begrunnet sin avgjørelse i hensynet til å verne andres omdømme eller rettigheter og bevare domstolenes autoritet og upartiskhet. Etter EMDs mening var dette uten tvil relevante begrunnelser. Spørsmålet var hvorvidt de også var tilstrekkelige. Til tross for at Bs identitet allerede var allmenn kjent, og at fotografiene var tatt på et offentlig sted og i forbindelse med en offentlig hendelse, fant domstolen at publikasjonen var særlig inngripende for B. Den påpekte at på tidspunktet da fotografiene ble tatt, var B nettopp ilagt lovens strengeste straff og det måtte antas at B var følelsesmessig beveget og sårbar. B hadde ikke samtykket i at fotografiene ble tatt eller publisert. Domstolen fant at det forelå et pressende samfunnsmessig behov for inngrepet i klagerens rett til ytringsfrihet, og at begge Høyesteretts begrunnelser for å rettferdiggjøre inngrepet var tilstrekkelige. Den uttalte at interessene i å begrense publiseringen av fotografiene veide tyngre enn pressens interesse i å informere allmennheten om en sak av offentlig betydning. I tillegg påpekte domstolen at de ilagte bøtene ikke var spesielt strenge. Domstolen fant at staten handlet innenfor sin skjønnsmargin, og at Høyesteretts avgjørelse var proporsjonal i forhold til de legitime formålene i artikkel 10. Domstolen konkluderte etter dette med at det ikke forelå krenkelse av artikkel 10.

11.5 Norge har ratifisert Europarådets konvensjon om tilgang til offisielle dokumenter

Norge ratifiserte den 11. september 2009 Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter.¹⁸¹ Konvensjonen er det første internasjonalt bindende instrumentet som anerkjenner en generell rett til innsyn i offisielle dokumenter i offentlig myndigheters besittelse. Konvensjonen etablerer minstestandarder for behandlingen av forespørsler om inn-

¹⁸¹ Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Word/205.doc>

syn i offisielle dokumenter, nærmere prosedyreregler og andre supplerende tiltak.

Konvensjonen ble åpnet for signering under den europeiske justisministerkonferansen i Tromsø 18. juni 2009. Norge var én av tolv medlemsstater i Europarådet som signerte. Konvensjonen vil tre i kraft så snart den er blitt ratifisert av ti stater.

11.6 Sak i mediene

Kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd forbyr betalt politisk tv-reklame.¹⁸² Den 11. desember 2008 ble Norge dømt i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) for brudd på ytringsfriheten i den såkalte *TV Vest*-saken.¹⁸³ Statens medieforvaltning hadde ilagt fjernsynsselskapet TV Vest et gebyr for å ha overtrådt forbudet ved å sende tre reklamefilmer for et mindre politisk parti foran kommune- og fylkestingsvalget i 2003. EMD fant at dette var en krenkelse av retten til ytringsfrihet i EMK artikkel 10.¹⁸⁴

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.

Kulturminister Trond Giske holdt en pressekonferanse umiddelbart etter domsavsigelsen, hvor han gjorde det klart at regjeringen vurderte å anke dommen, som han anså som uklar og prinsippløs.¹⁸⁵ Giske uttalte videre at dersom staten ikke anker, eller en anke ikke fører frem, kan et alternativ til å følge dommen være å vurdere hvilken plass Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg skal ha i norsk rett.¹⁸⁶ Den

182 Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting.

183 Application no. 21132/05.

184 For nærmere omtale, se *Årbok for menneskerettigheter i Norge 2008* s. 28 og s. 117.

185 *NTB/Aftenposten* 12. desember 2008 (tilgjengelig for abonnenter i *Aftenpostens* internett-arkiv).

186 Se www.nettavisen.no/innenriks/article2469036.ece

11. mars 2009 gikk fristen ut for å be om behandling i Storkammer, uten at regjeringen hadde benyttet seg av denne muligheten.¹⁸⁷ Dommen blir dermed stående. I en pressemelding fra Kulturdepartementet 11. mars 2009 uttaler Giske: «Vi har kommet fram til en løsning hvor også de små partiene får redaksjonell dekning i valgsendingene. Det gjøres ved at NRK-plakaten endres slik at dette blir ivare tatt. Vi mener dette tilfredsstiller kravet fra EMD om at små partier skal slippe til i valgkampen uten at vi må åpne opp for tv-reklame».¹⁸⁸

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. Retten til organisasjonsfrihet er vernet i ESP¹⁸⁹ artikkel 5. ILO-konvensjon nr. 87 omhandler foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten. Barns rett til foramlings- 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.

187 Departementets pressemelding tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/presesenter/pressemeldinger/2009/fortsatt-forbud-mot-politisk-tv-reklame-.html?id=548607

188 Departementets pressemelding tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/presesenter/pressemeldinger/2009/fortsatt-forbud-mot-politisk-tv-reklame-.html?id=548607

Se også St.meld. nr. 18 (2008–2009) *NRK-plakaten – dekning av valg*, tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2163293/PDFS/STM-200820090018000DDPDFS.pdf

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

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

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

ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoner (CEACR) offentliggjorde i 2009 en observasjonsuttalelse («individual observation») om Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 87 om forsamlingsfrihet og vern av organisasjonsretten.¹⁹⁰ Uttalelsen omhandler konvensjonens artikler 3 og 10 om foreningsfriheten.

I uttalelsen bemerker komiteen at den gjennom årene har vist til behovet for å begrense bruken av tvungen lønnsnemnd til særlig viktige tjenester eller virksomheter i samfunnet («essential services»), eller til offentlig ansatte som utøver myndighet på vegne av staten. Komiteen gjentar sin oppfordring til norske myndigheter om å sørge for at tvungen lønnsnemnd kun anvendes i saker der liv, personlig sikkerhet eller helse settes i fare for hele eller deler av befolkningen, eller der streiken angår offentlig ansatte som utøver myndighet på vegne av staten. Komiteen anmoder norske myndigheter om å fortsette med å yte informasjon om enhver avgjørelse fra Stortinget som innebærer inngrep i streikeretten gjennom tvungen lønnsnemnd.

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.

¹⁹⁰ Tilgjengelig på www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/countrylist.pl?country=Norway

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.

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.¹⁹¹

14.1 Forsøk med stemmerett for 16-åringer

Kommunal- og regionaldepartementet tok opp spørsmålet om nedsatt stemmerettsalder under arbeidet med St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*. Stortinget behandlet meldingen 17. mars 2008.¹⁹²

Den 14. april 2009 ble alle landets kommuner invitert til å søke om å delta i forsøket, hvor de som fyller 16 eller 17 år i valgåret 2011 får stemme ved kommunestyrevalget. Til sammen kom det inn søknader fra 143 kommuner. 20 kommuner ble valgt ut, og alle landets fylker, bortsett fra Oslo, er representert.

¹⁹¹ Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.

¹⁹² Se Innst. S. nr. 163 (2008–2009).

15. RETTEN TIL STATSBORGERSKAP

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 tilgang 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 flyktningers rettsstilling (Flyktningkonvensjonen) artikkel 34 slår fast at de kontraherende statene så vidt mulig skal lette flyktningers erverv av statsborgerskap.

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

15.1 Høring – endringer i statsborgerloven og -forskriften

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte den 25. juni 2009 forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften på høring.¹⁹³ De foreslåtte endringene har sin

¹⁹³ Lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) og forskrift 30. juni 2006 nr. 756 om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerforskriften). Høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2208261/hoering_statsborgerskap_notat.pdf

bakgrunn i myndighetenes erfaringer med loven og forskriften, etter at disse har virket i nærmere tre år.¹⁹⁴

Departementet foreslår blant annet en innføring av særregler knyttet til identitetsvilkåret i statsborgerloven for barn som har vært avskåret fra muligheten til å erverve norsk statsborgerskap på grunn av at foreldrene ikke har klarlagt sin identitet. For barn som er født og registrert i Norge, foreslås det at de skal anses å oppfylle identitetsvilkåret. Av øvrige forslag foreslår departementet blant annet å foreta en bred revisjon av bestemmelsene om karenstid (en form for sperretid der søknad om statsborgerskap ikke kan innvilges) i loven og forskriften, slik at systemet blir lettere å praktisere og gir en større forutberegnelighet for søker.

Høringsfristen var 15. oktober 2009.

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.

¹⁹⁴ Samtidig med dette høringsbrevet sendte departementet ut et høringsbrev om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utlendingsforskriften, hvor det blant annet foreslås endringer i vilkårene for statsborgerskap ved at det innføres en statsborgerprøve. For omtale av sistnevnte høring, se del IV punkt 8.5.

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 sta-tene en plikt til å treffe tiltak for å nå målet om full realise-ring. Videre er statens plikt til å sikre rettighetene uten dis-kriminering særlig viktig, spesielt fordi diskrimineringsfor-budet ikke er gjenstand for progressiv realisering. Det må også legges til grunn at bestemmelsene i ØSK krever et mi-nimumsnivå, og at en stat som ikke oppfyller minimumsret-tighetene, begår folkerettsbrudd.¹⁹⁵

Gjennom menneskerettsloven gjelder EMK, ØSK, BK og KDK som norsk rett og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning.

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.

¹⁹⁵ Rundskriv G-45/99 31. mai 1999 til menneskerettsloven.

1. RETTEN TIL EN TILFREDSSTILLEND E 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, BK og KDK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Også norsk velferdslovgivning bidrar til å sikre retten til tilfredsstillende levestandard.

Grunnloven har ingen bestemmelse som regulerer denne rettigheten.

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

Den 16. januar 2009 ble det vedtatt endringer i husleieloven, som trådte i kraft 1. september 2009.¹⁹⁶ Endringene har sin bakgrunn i Ot.prp. nr. 74 (2007–2008) *Om lov om endringer i husleieloven*,¹⁹⁷ og innebærer blant annet enkelte endringer av spesialreglene ved utleie av klausulerte boliger til bruk for personer med spesielle boligbehov av varig eller midlertidig karakter.

Endringene innebærer blant annet at det har det blitt én felles bestemmelse i § 11-1 om utleie til vanskeligstilte på boligmarkedet. 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 liknende forhold, jf. lovens § 11-1. Det tidli-

¹⁹⁶ Lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven).

¹⁹⁷ 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

gere skillet mellom personer som ble ansett å ha spesielle boligbehov av henholdvis varig og midlertidig karakter er med dette opphevet.

Både i forhold til utleie av boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og i forhold til utleie av klausulerte boliger til elever og studenter er det gitt en adgang 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 boligmarkedet, herunder adgangen til å inngå tidsbestemte leieavtaler av kortere varighet enn tre år.¹⁹⁸

1.2 Styrket innsats i det boligsosiale arbeidet

I juni 2009 ble rapporten *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging* offentliggjort.¹⁹⁹ Rapporten er et resultat av en landsomfattende kartlegging utført av Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) høsten 2008. Kartleggingen anslo at om lag 6 100 personer var registrert som bostedsløse i Norge på dette tidspunktet. Det var 600 flere enn i siste kartlegging gjennomført i 2005.

Som bostedsløs regnes ifølge rapporten personer som ikke disponerer egen eller leid bolig, men som er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativer, bor midlertidig hos nær slektning, venner eller kjente, personer som befinner seg under kriminalomsorgen eller institusjon og skal løslates eller utskrives innen to måneder og ikke har bolig. Som bostedsløs regnes også personer uten ordnet oppholdssted kommende natt.

Under Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde har regjeringen oppstilt økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet, som et hovedmål for 2009. Av arbeidsmål for 2009 er: økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet, økt boligsosial kompetanse i kommunene og økt boligsosial aktivitet i kommunene.

198 For nærmere omtale se *Årbok for menneskerettigheter i Norge 2008* s. 130.

199 *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport: 2009:17.

Rapporten er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/bostedslose/bostedslose_i_norge_2008_nibr_rapport_2009_17.pdf

Kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa påpeker i en pressemelding 25. mai 2009 med tittelen «Fleire skal få ein trygg heim»²⁰⁰ at resultatene fra kartleggingen av bostedsløse viser hvor viktig det er å intensivere innsatsen.

1.3 Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – videreføring

I statsbudsjettet for 2010 videreføres og styrkes handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen.²⁰¹ Handlingsplanen ble første gang lagt frem i 2007 og har blitt styrket og videreført i 2008 og 2009. Formålet med handlingsplanen er å hindre at det utvikler seg et klasseedelt samfunn der personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig.

I handlingsplanen for 2010 videreføres de fire innsatsområdene 1) arbeid, 2) oppvekst, utdanning og språk, 3) likestilling og 4) deltakelse. Planen inneholder 41 tiltak fordelt på syv departementers ansvarsområder, og de fleste av tiltakene i handlingsplanen er nå en del av myndighetenes ordinære virksomhet.²⁰² Økningen i antall asylsøkere og antall innvilgete oppholdstillatelser gir utfordringer for bosettingen av flyktninger. For å møte utfordringene knyttet til et økt bosettingsbehov foreslår regjeringen å styrke arbeidet med bosetting gjennom å videreføre styrkingen av integreringstilskuddet til kommunene fra revidert nasjonalbudsjett 2009, og å styrke Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) bosettingsarbeid. I tillegg foreslås en omlegging av tilskuddsordningen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for å bedre rammebetingelsene for kommunene.

2. RETTEN TIL HELSE

ØSK artikkel 12 beskytter alle individers rett til høyest oppnåelig fysisk og mental helsestandard. Rettigheten skal etter

200 Pressemelding 25. mai. 2009, tilgjengelig på www.regjeringen.no/nn/dep/krd/presenter/Pressemeldingar/2009-2/fleire-skal-fa-ein-trygg-heim.html?id=562981

201 Se www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/midtpalte/handlingsplan-for-integrering-og-inkludering.html?id=504163

202 Handlingsplanen er presentert i Prop 1. S (2009–2010) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2250059/PDFS/PRP200920100001AIDDDDPDFS.pdf

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

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

2.1 Ny lov om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet

Den 19. juni 2009 ble lov om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet vedtatt.²⁰³

Med dette har fylkeskommunen fått et lovfestet ansvar for folkehelsearbeid.

Loven bygger på forslag i Ot.prp. nr. 73 (2008–2009) *Om lov om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet*.²⁰⁴ Av odelstingsproposisjonen fremgår at en vesentlig svakhet ved situasjonen forut for lovendringen var at fylkeskommunene har utført viktige samordnings- og utviklingsoppgaver i regionalt og lokalt folkehelsearbeid på frivillig basis, noe som har gjort folkehelsearbeidet sårbart. Denne sårbarheten ble ansett å være til hinder for langsiktighet i opptrapping av innsats og engasjement, og til hinder for utvikling av kompetanse og samarbeidsrutiner i arbeidet for å fremme folkehelse. Med et tydeligere folkehelseansvar for fylkeskommunene er tanken at arbeidet med å fremme befolkningens helse styrkes.

Det nå lovfestede ansvaret for fylkeskommunene omfatter for det første å fremme folkehelse innen rammen av fylkes-

²⁰³ Lov 19. juni 2009 nr. 65 om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet (folkehelseloven).

²⁰⁴ Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2179288/PDFS/OTP200820090073000DDDPDFS.pdf

kommunens ordinære oppgaver. Videre innebærer den nye loven at pådriver- og samordningsfunksjonen går over fra å være en frivillig til å være en lovpålagt oppgave. Fylkeskommunen har også fått ansvar for å holde oversikt over helse-tilstanden og påvirkningsfaktorer med betydning for folkehelsearbeidet i fylket.

Loven trer i kraft 1. januar 2010.

2.2 Høring – forslag om endringer i kommunehelsetjenesteloven – et verdig tjenestetilbud

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 29. juni 2009 på høring et forslag om endringer i kommunehelsetjenesteloven²⁰⁵ § 2-1 om rett til helsehjelp.²⁰⁶ Med forslaget ønsker departementet å presisere innholdet i begrepet nødvendig helsehjelp ved å fremheve begrepet verdighet som et grunnleggende element i helsetjenesten. Det foreslås på denne bakgrunn at det klart fremgår at enhver har rett til et verdig tjenestetilbud når han eller hun har behov for det.

Departementet fremmet også forslag om en ny forskrift hjemlet i kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven om en verdig eldreomsorg. Forslagene innebærer en nærmere presisering av hvordan kommunene skal innrette innholdet i tjenestene for å oppfylle målsetningene om en verdig eldreomsorg. Blant annet foreslås det at tjenestetilbudet skal legge til rette for at en rekke hensyn ivaretas, som retten til en individuelt tilpasset boform, godt kosthold, normal døgnrytme, samtaler om eksistensielle spørsmål, forsvarlig oppfølging av lege og tilbud om enerom til eldre som bor på helseinstitusjon.

Høringsfristen var 29. oktober 2009.

2.3 Rapport fra arbeidsgruppe om tvang i psykisk helsevern

En arbeidsgruppe nedsatt i august 2008 på oppdrag fra regjeringen overleverte sin rapport *Vurdering av behandlingsvilkåret i psykisk helsevernloven* til Helse- og omsorgsde-

²⁰⁵ Lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene.

²⁰⁶ Høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2211883/horingsnotat%20et%20verdige%20tjenestetilbud.pdf

partementet den 4. juni 2009.²⁰⁷ Arbeidsgruppen, bestående av et bredt utvalg representanter for brukere og pårørende, fag- og profesjonsgrupper og helseforetak, hadde fått i oppdrag å vurdere ulike aspekter rundt tvang og tvangsbruk i psykiatrien.²⁰⁸

I rapporten gir arbeidsgruppen uttrykk for bekymring over de høye tvangstallene i Norge som varierer mellom institusjoner og regioner, og som ikke synes å kunne forklares ut fra pasientgrunnlaget. Gruppen mener det er nødvendig med flere ulike tiltak for å redusere og kvalitetssikre bruken av tvang, herunder å styrke pasientenes rettssikkerhet. *Tiltaksplan for redusert og kvalitetssikret bruk av tvang i psykisk helsevern* (IS-1370/2006)²⁰⁹ blir trukket frem som et helt sentralt virkemiddel. Arbeidsgruppen anbefaler at planen videreutvikles og gjøres mer effektiv for å få større gjennomslagskraft, og foreslår i denne sammenheng en rekke nye tiltak.

Arbeidsgruppen trekker også frem at kunnskapsgrunnlaget for bruk av tvang er mangelfullt, og tilrår at tiltak iverksettes for å avhjelpe dette.

Arbeidsgruppens flertall mener det er behov for endringer i psykisk helsevernloven for å styrke pasientens rett til selvbestemmelse og for å forhindre unødvendig og etisk uforvarlig tvang. Gruppens flertall anbefaler videre at det nedsettes et lovutvalg for å vurdere etiske, faglige og rettslige sider av dagens regler og praksis innen psykisk helsevern, særlig sett i forhold til pasientrettighetsloven og Norges menneskerettighetsforpliktelser.

2.4 Evaluering av Opptrappingsplanen for psykisk helse (1998–2008)

Norges forskningsråd la 17. juni 2009 frem en evaluering av *Opptrappingsplanen for psykisk helse (1998–2008)*.²¹⁰

207 Rapporten er tilgjengelig på www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00121/Vurdering_av_behand_121439a.pdf

208 Se rapporten i punkt 2.2 for arbeidsgruppens mandat.

209 Tiltaksplanen kom i 2006 og er løpende. Tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/x_ryddekatalog/Tiltaksplan_for_redu_10902a%20liten.pdf

210 Dokumentet er tilgjengelig på [www.fylkesmannen.no/Evaluering_av_Opptrappingsplanen_for_psykisk_helse_\(2001-2009\)_79-v9.pdf](http://www.fylkesmannen.no/Evaluering_av_Opptrappingsplanen_for_psykisk_helse_(2001-2009)_79-v9.pdf)

Opptrappingsplanens overordnede mål var at hele befolkningen skulle sikres nødvendig tilgang til helsetjenester, en faglig forsvarlig og brukertilpasset helsetjeneste, en mer effektiv utnyttelse av ressurser og ytelse av helsetjenester i tråd med den enkeltes integritet og menneskeverd.²¹¹ Opptrappingsplanen ble iverksatt i 1998 og avsluttet i 2008, og har vært gjenstand for en fortløpende, forskningsbasert evaluering i regi av Norges forskningsråd siden 2001.

Evalueringen konkluderer med at de kvantitative målene som ble satt for opptrappingsplanen i hovedsak er nådd. Mer enn dobbelt så mange får behandling som for 10 år siden og antall årsverk er økt betraktelig. Forskningsrådet fant imidlertid at utfordringer gjenstår når det gjelder innhold og kvalitet i tjenesten og brukervedvirkning. Blant annet ble det påpekt at særlig eldre og pasienter med lettere psykiske lidelser i dag har et mangelfullt behandlingstilbud, og det ble på denne bakgrunn anbefalt at det utarbeides et bedre tilbud til disse gruppene.

2.5 Ny nasjonal hiv-strategi

Helse- og omsorgsdepartementet la 26. juni 2009 frem Nasjonal hiv-strategi (2009–2014) *Aksept og mestring*.²¹²

Strategien har som hovedmål at nysmitte med hiv skal reduseres, særlig i grupper med høy sårbarhet for hiv, og at alle som er smittet av hiv skal sikres god behandling og oppfølging uansett alder, kjønn, seksuell orientering og/eller praksis, bosted, etnisk bakgrunn og egen økonomi.

Bakgrunnen for utarbeidelsen av en nasjonal strategi var at antallet nydiagnostiserte med hiv nådde sitt høyeste nivå i 2008 med nær 300 tilfeller, noe som representerer en fordobling av antall nye årlige hiv-tilfeller, sett i forhold til situasjonen for ti år siden. Strategien bygger også på en undersøkelse som sammenligner levekårene for personer med hiv i dag, med situasjonen for syv år siden, da forrige hiv-strategi ble lansert. Undersøkelsen viser at mens fremgangen i medisnutviklingen har bedret den fysiske helsen til mennesker som lever med hiv, har en tilsvarende forbedring ikke funnet sted når det gjelder åpenhet, kunnskap om hiv og holdninger

211 Bakgrunnen for opptrappingsplanen var Stortingsmelding nr. 25 (1996–1997) om psykiske lidelser og helsetilbudene.

212 Tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/HOD/Vedlegg/Aksept%20og%20mestring-Nasjonal%20hivstrategi.pdf

til hiv som fenomen i samfunnet. I tillegg til å begrense nysmitte, er regjeringens siktemål derfor å gi personer som lever med hiv gode livsbetingelser.

Strategien er utformet på et overordnet nivå og er ment å utgjøre et rammeverk som gir retning og skaper grunnlaget for oppfølging i form av kunnskapsbaserte og effektive tiltak. Strategien er forankret i seks departementer.

3. RETTEN TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER

ØSK artikkel 6 og 7 beskytter retten til arbeid og rettfærdige arbeidsforhold. Rettigheter som er knyttet til organisering i fagforeninger, er regulert i ØSK artikkel 8, og denne omhandler også streikeretten. EMK artikkel 11 og SP 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.

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, BK og KDK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Ligestillingsloven har bestemmelser som skal sikre likestilling mellom kjønnene på arbeidsmarkedet.

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

3.1 Endringer i allmenngjøringsloven – solidaransvar for lønnskrav

Den 19. juni 2009 ble det vedtatt endringer i lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. § 13.²¹³ Frem til lovendringen har arbeidsgiver hatt ansvaret for å utbetale lønn etter allmenngjøringsforskrifter. Endringen innebærer at også leverandører som velger å sette ut arbeidsoppdrag er ansvarlig for lønnspliktene til underleverandører nedover i en kontraktskjede. Solidaransvaret inntreer så snart arbeidstakerens lønn ikke blir utbetalt som den skal. Arbeidstakeren kan da rette krav mot en valgfri leverandør oppover i kjeden.

Arbeids- og inkluderingsminister Dag Terje Andersen uttalte i en pressemelding 8. mai 2009 at utenlandske arbeidstakere fortsatt blir utnyttet ved at de tilbys lavere lønninger og dårligere sikkerhets- og arbeidsmiljøstandard enn det som er akseptabelt på det norske arbeidsmarkedet. Særlig de utenlandske arbeidstakerne vil få større sikkerhet for at de får utbetalt den lønnen de har krav på, når lønnskrevet også kan rettes mot en oppdragsgiver i Norge. Målet med solidaransvar for lønnskrav er ifølge statsråden å unngå sosial dumping i Norge, men uten å legge unødvendige hindringer i veien for arbeidsinnvandrere eller norsk næringsliv som har behov for arbeidskraft.²¹⁴

Reglene trer i kraft 1. januar 2010, og solidaransvaret gjelder for oppdragskontrakter som blir inngått etter dette tidspunktet.

213 Lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven). Se også Ot.prp. nr. 88 (2008–2009) *Om lov om endringer i allmenngjøringsloven m.m. (solidaransvar mv.)*.

Allmenngjorte tariffavtaler er en avtale om lønn og arbeidsvilkår som gjelder for alle som utfører arbeid innen det spesifikke området, selv om man ikke er en del av avtalen. Allmenngjøring av tariffavtaler er et av flere virkemidler for å hindre at utenlandsk arbeidskraft får dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i Norge. De allmenngjorte tariffavtalene er regulert i egne forskrifter.

214 Pressemelding tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressemeldinger/pressemeldinger/2009/lovforslag-om-solidaransvar-.html?id=560598

3.2 Endringer i arbeidsmiljøloven – redusert arbeidstid for skift- og turnusarbeidere

Den 19. juni 2009 ble det vedtatt endringer i arbeidsmiljøloven.²¹⁵ Endringene som dekker et vidt spekter av tema, omhandler blant annet reduksjon av den alminnelige arbeidstiden for arbeidstakere med tredelt skift- og turnusarbeid (§10-4 sjette ledd).

Med endringene innføres en gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid for skift- og turnusarbeidere som arbeider minst hver tredje søndag. Det anslås at over 30 000 arbeidstakere vil få en reduksjon i arbeidstiden som følge av endringene. De fleste av disse arbeider på sykehus.

Lovendringene vil tre i kraft 1. januar 2010.

3.3 Endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven – arbeid og omsorg

I Prop. 64 L (2009–2010) *Endringer i arbeidsmiljøloven*²¹⁶ og *folketrygdloven*,²¹⁷ foreslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet lovendringer som tar sikte på å bedre yrkesaktives muligheter til å kombinere arbeid med pleie- og omsorgsoppgaver.²¹⁸

Forslaget innebærer at det gis en rett til permisjon i inntil 10 dager i året for å yte nødvendig omsorg til nære familiemedlemmer over 18 år (arbeidsmiljøloven § 12-10 nytt annet ledd). Videre foreslås at retten til permisjon og pleiepenger for den som pleier nære pårørende i livets slutfase utvides fra 20 til 60 dager (arbeidsmiljøloven § 12-10 første ledd og folketrygdloven § 9-12 første ledd). I tillegg foreslås inntatt en ny bestemmelse slik at foreldre som i minst tre år har mottatt pleiepenger eller forhøyet hjelpestønad gis rett til ytelsen i inntil tre måneder etter at behovet for tilsyn og pleie har opphørt fordi barnet dør (folketrygdloven § 9-11 nytt fjerde ledd og § 6-5 nytt fjerde ledd). Departementet foreslo

215 Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. Endringene ble vedtatt på bakgrunn av Ot.prp. nr. 54 (2008–2009) *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (likestilling av arbeidstiden for skift- og turnusarbeidere mv.)*.

216 Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

217 Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

218 Tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2273917/PDFS/PRP200920100064000DDDDPDFS.pdf

i Prop. 1 S (2009–2010) at det bevilges 10 millioner kroner til formålet i 2010.

Forslag til lovendringer med sikte på å bedre mulighetene til å kombinere arbeid med pleie- og omsorgsoppgaver var på høring fra desember 2008 til mars 2009.²¹⁹ Prop. 64 L (2009–2010) var et resultat av høringen.

Forslaget var ved utgangen av 2009 til behandling i Stortinget.

3.4 Ny utlendingslov og forskrift – arbeidsinnvandring

Ny utlendingslov ble vedtatt 19. juni 2009 og trer i kraft 1. januar 2010.²²⁰ Ny utlendingsforskrift ble vedtatt i oktober 2009,²²¹ og trer i kraft samtidig med den nye loven.

Både lov og forskrift inneholder nye regler om arbeidsinnvandring, som har sin bakgrunn i Ot.prp. nr. 97 (2008–2009) *Om lov om endringer i utlendingsloven og enkelte andre lover*²²² og St.meld. nr. 18 (2007–2008).

I den nye utlendingsloven har man blant annet fjernet begrepet arbeidstillatelse og man får i stedet en oppholdstillatelse som gir rett til å arbeide. Regelverket om arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS/EFTA har blitt forenklet og gir gode muligheter for norske arbeidsgivere til å rekruttere den utenlandske arbeidskraften som er nødvendig for virksomheten på en enkel måte. Det er også innført en ordning med tidlig arbeidsstart, som innebærer at arbeidstakeren kan begynne å arbeide før tillatelse foreligger. Kvoteordningen for faglært arbeidskraft, der faglærte arbeidstakere kan rekrutteres uten krav om arbeidsmarkedsmessig behovsvurdering, er videreført.

219 Høringsbrevet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/horing-om-arbeid-og-omsorg--forslag-til-/horingsbrev.html?id=538570

220 Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

221 Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

222 Tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2191012/PDFS/OT-P200820090097000DDDDPDFS.pdf

3.5 Ikrafttredelse av ny forskrift om bemanningsforetak Ny forskrift om obligatorisk melde- og registreringsordning for bemanningsforetak trådte i kraft 1. januar 2009.²²³

Forskriften pålegger alle bemanningsforetak eller vikarbyråer som leier ut arbeidskraft i Norge å registrere seg i et nytt offentlig register over bemanningsforetak i Arbeidstilsynet. Fra 1. mars 2009 ble det også forbudt for virksomheter å leie inn vikarer fra uregistrerte vikarbyråer. De nye reglene skal forebygge sosial dumping og useriøsitet i utleiebransjen.²²⁴

3.6 Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting og yrke Norge rapporterte i desember 2009 om ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting og yrke.²²⁵ Rapporten inneholder ingen informasjon som gjelder året 2009.

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 artiklene 28–29. Kvinners rett til utdanning er regulert i KDK artikkel 10.

Norsk lovgivning

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

²²³ Forskrift 4. juni 2008 nr. 541 om bemanningsforetak.

²²⁴ Se pressemelding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 4. juni 2008: www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressecenter/pressemeldinger/2008/regjeringen-rydder-opp-i-vikarbyrabransj.html%3Fid=515224

²²⁵ Konvensjonsteksten er tilgjengelig på www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C138 Norges rapport er ikke offentliggjort.

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

4.1 Høring – NOU 2009: 18 Rett til læring

Kunnskapsdepartementet sendte 22. juli 2009 på høring NOU 2009: 18 *Rett til læring*.²²⁶ Utvalget har hatt et omfattende mandat og fremmer en rekke forslag som skal bidra til bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov.

Blant forslagene er blant annet en lovfestet plikt for barnehage- og skoleeier til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barns og elevers utvikling, læring og læringsmiljø. Etter forslaget skal det etableres en ressursbank med verktøy som en støtte for barnehager og skoler i oppfølgingen av barn og elever. Retten til spesialundervisning foreslås erstattet av en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. Retten utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte. Utvalget foreslår at vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen kan fattes uten sakkyndig vurdering, dersom det er klart hvilken tilrettelegging det er behov for, og skole, foresatte og PP-tjenesten er enige om tiltakene.

Andre elementer i innstillingen er økt fokus på tilpassede og fleksible opplæringsløp, økt grad av tverrfaglig og tverretattlig samarbeid og økt krav til kompetanse i relevante grunnutdanninger.

Høringsfristen var 27. november 2009.

4.2 Stortingsmelding – Utdanningslinja

St. meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* ble lagt frem av Kunnskapsdepartementet i juni 2009.²²⁷ Hensikten bak meldingen er å forebygge tidlig frafall og sikre fullføring gjennom forbedringer i videregående utdanning. Stortingsmeldingen tar for seg hele utdanningssystemet, men vektlegger særlig ungdomstrinnet og fag- og yrkesopplæringen.

Kunnskapsminister Bård Vegar Solhjell fremhever i en pressemelding 12. juni 2009 at utdanningslinja innebærer å sikre

²²⁶ Dokumentet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2213608/PDFS/NOU200920090018000DDDPDFS.pdf

²²⁷ Stortingsmeldingen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-44-2008-2009-.html?id=565231

alle like muligheter til utdanning og at elever og studenter får en kompetanse samfunnet og arbeidslivet trenger.

I meldingen varsles det om økt fokus på praksisnær skole. Blant annet foreslås et nytt praktisk fag i ungdomsskolen (arbeidslivsfag), bedre tilrettelegging for bedriftsbasert fagopplæring og sterkere forpliktelser til å yrkesrette fellesfagene.

Kunnskapsdepartementet skal også samarbeide med Arbeids- og inkluderingsdepartementet om bedre tilrettelegging av utdanningstilbud for arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring.

4.3 Det europeiske Wergelandsenteret

Det europeiske Wergelandsenteret (EWC) er et internasjonalt ressursenter som skal arbeide med utdanning innenfor menneskerettigheter og interkulturell forståelse. Senteret er lokalisert i Oslo og ble offisielt åpnet 28. mai 2009. EWC er et resultat av samarbeid mellom Norge og Europarådet, og det skal være åpent for alle Europarådets medlemsland.

Hovedoppgavene til Wergelandsenteret er å drive forskning samt videre- og etterutdanningskurs for lærere og lærerutdannere, innenfor utdanning i menneskerettigheter, demokratisk medborgerskap og interkulturell dialog. Senteret skal drive informasjonsspredning, og det skal være et knutepunkt for relevante aktører på området, både nasjonalt og internasjonalt.

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 be-

folkningen), men rett til å delta i kulturlivet er berørt i alminnelig lov.

5.1 Stortingsmelding om bevaring og formidling av kulturarv

Regjeringen la 17. april 2009 frem St.meld. nr. 24 (2008–2009) *Nasjonal strategi for bevaring og formidling av kulturarv*.²²⁸ En hovedmålsetning i meldingen er å gi flest mulig tilgang til et bredt spekter av kilder til kunst, kultur og kunnskap. Dette innebærer å iverksette eller støtte tiltak for digital bevaring, tilgjengeliggjøring og formidling av samlinger i arkiv, bibliotek og museer. Et viktig tiltak er etablering av fellessøk for arkiv, bibliotek og museum, slik at brukerne enklere kan få tilgang til materiale i et bredest mulig spekter av samlinger.

²²⁸ Tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2176228/PDFS/STM-200820090024000DDDPDFS.pdf

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, har et begrenset virkeområde og kommer til anvendelse kun i situasjoner som omfattes av de øvrige rettighetene i konvensjonene. Diskrimineringsvernet i BK fremgår av artikkel 2.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK, BK og KDK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. 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 Endringer i diskrimineringsvernet for kvinner og homofile

Barne- og likestillingsdepartementet har i Prop. 16 L (2009–2010), fremsatt 9. oktober 2009, foreslått lovendringer som skal styrke diskrimineringsvernet for kvinner og homofile i trossamfunn.²²⁹

Departementet foreslår blant annet at det særlige unntaket for trossamfunn til å forskjellsbehandle homofile søkere ved ansettelser, jf. arbeidsmiljøloven § 13-3 tredje ledd, oppheves. Ifølge departementet tilsier hensynet til trosfriheten samtidig at det fortsatt bør være en viss unntaksadgang for trossamfunn til å forskjellsbehandle på grunnlag av seksuell orientering eller kjønn. Departementet foreslår at denne unntaksadgangen bør følge av den generelle saklighetsregelen i arbeidsmiljøloven § 13-3 første ledd. Kravene til begrunnelse for trossamfunnenes forskjellsbehandling blir dermed også styrket.

²²⁹ Tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2248674/PDFS/PRP200920100016000DDDPDFS.pdf Forslagene gjelder arbeidsmiljøloven, likestillingsloven, diskrimineringsombudsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Departementet foreslår videre et lovfestet forbud mot å spørre om graviditet, adopsjon og familieplanlegging i en ansettelsesprosess.²³⁰

Forslaget var ved utgangen av 2009 til behandling i Stortinget.

1.2 Høring om reglene om kjønnsrepresentasjon i offentlige utvalg (likestillingsloven § 21)

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 12. oktober 2009 en evaluering av likestillingsloven § 21 på høring.²³¹ Departementet ga i 2008 Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo i oppdrag å evaluere likestillingsloven § 21 med forskrift, som regulerer representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrever, råd, delegasjoner med videre. Evalueringen kartlegger bestemmelsenes utfordringer i lys av formålet, og departementenes praksis, herunder saker om dispensasjon i Barne- og likestillingsdepartementet. Ifølge evalueringen er det svakheter både ved regelverket og ved praktiseringen av dette. Rapporten har derfor forslag til mulige forbedringer av lov, forskrift og rundskriv. Rapporten vil også følges opp i forbindelse med arbeidet med NOU 2009: 14.

Høringsfristen var 31. desember 2009.

1.3 NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern

Diskrimineringslovutvalgets utredning, NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*, ble avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 19. juni 2009.²³² Utvalget la frem forslag om en samlet lov mot diskriminering, forslag om grunnlovsfesting av ikke-diskrimineringsprinsippet og en vurdering av om tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK skal ratifiseres av Norge.²³³

Utvalget foreslår en ny samlet lov mot diskriminering som skal erstatte likestillingsloven, lov mot etnisk diskriminering og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, samt enkelte

230 Forslaget ble først fremsatt i Ot.prp. nr. 79 (2008–2009), men ble ikke behandlet. Lovproposisjonen ble derfor fremsatt på nytt som et likelydende lovforslag.

231 Rapporten er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Horinger/2009/Likestillingsloven%20%21/horing.doc

232 Tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2205058/PDFS/NOU200920090014000.DDDPDFS.pdf

233 For nærmere omtale av utredningen se del I punkt 4.

bestemmelser i arbeidsmiljøloven kapittel 13. Loven skal gi vern mot diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, etnisitet, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, religion, livssyn, politisk syn og alder. Dette er en videreføring av diskrimineringsgrunnlagene som er vernet etter gjeldende diskrimineringslover, men utvider diskrimineringsvernet på grunn av seksuell orientering og politisk syn, som i dag kun er vernet når det gjelder arbeid og bolig. Utvalgets flertall foreslår at lovens liste over diskrimineringsgrunnlag suppleres med en sekkkategori, som innebærer at også «andre liknende vesentlige forhold ved en person» kan påberopes under diskrimineringsvernet. Loven vil da i særlige tilfeller kunne påberopes av overvektige, transpersoner, rusavhengige, straffedømte, personer med omsorgsoppgaver med flere. Loven skal i utgangspunktet gjelde på alle samfunnsområder. Flertallet foreslår at det gjøres unntak for familieliv og andre rent personlige forhold. Mindretallet foreslår at loven skal gjelde også på disse områdene, men ikke håndheves av ombudet og nemnda.

Norge signerte tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK om et generelt vern mot diskriminering i 2003, men har foreløpig ikke ratifisert protokollen. Tilleggsprotokollen ble utarbeidet fordi diskrimineringsvernet etter konvensjonens artikkel 14 er begrenset til de rettigheter konvensjonen beskytter, og således ble ansett å være utilstrekkelig. Utvalgets flertall er mot ratifisering av tilleggsprotokollen. Begrunnelsen er først og fremst at protokollen gir vern mot diskriminering for juridiske personer og at rekkevidden av forpliktelsene etter protokollen er svært usikre. Dersom protokollen likevel ratifiseres, mener utvalgets flertall at den bør inkorporeres i ny lov mot diskriminering. Utvalgets flertall anbefaler altså ikke at tilleggsprotokollen inkorporeres i menneskerettsloven, noe som ville ha innebåret at tilleggsprotokollen fikk forrang foran norsk lov ved motstrid mellom norsk rett og rettigheter etter protokollen.

Utvalget foreslår at det skal tas inn en bestemmelse om ikke-diskriminering i Grunnloven. Utvalgets flertall går inn for en grunnlovsbestemmelse om ikke-diskriminering som innebærer at grunnlovsbestemmelsen vil fungere som en skranke for lovgivningen, slik at lovbestemmelser i strid med ikke-diskrimineringsprinsippet i Grunnloven kan settes til side av domstolene.

Utredningen ble sendt på høring fra 26. juni 2009 til 30. desember 2009.

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 avgrensete 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, BK og KDK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning.

Likestillingsloven er den mest sentrale alminnelige loven når det gjelder kvinners rett til ikke å bli diskriminert. I tillegg krever ulik lovgivning likestilling i spesielle tilfeller, som for eksempel ekteskapsloven etter ikrafttredelsen 1. januar 2009.

Grunnloven inneholder ikke noe forbud mot diskriminering av kvinner.

2.1 Endring av menneskerettsloven – inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen

FNs internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffing av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnediskrimineringskonvensjonen) med tilleggsprotokoll ble inkorporert i menneskerettsloven gjennom lov 19. juni 2009

nr. 80.²³⁴ Kvinnediskrimineringskonvensjonen (KDK) med tilleggsprotokoll har hatt status som norsk lov siden 2005, da den ble inkorporert gjennom likestillingsloven. Ved at KDK nå er inntatt i menneskerettsloven, er den gitt forrang foran annen norsk lovgivning ved eventuell motstrid.²³⁵

Justisdepartementet fremhevet i Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) *Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen)* at en inkorporering av KDK 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. proposisjonen kapittel 1.

Norsk senter for menneskerettigheter ga i sin høringsuttalelse uttrykk for at det var på høy tid at en slik inkorporering skjer.²³⁶ Senteret mente at inkorporering av konvensjonen i menneskerettsloven ville være et viktig element for å oppnå Norges ønske om å være et foregangsland i arbeidet med likestilling mellom menn og kvinner. Samtidig pekte senteret på at den foreslåtte ordningen ga et uheldig signal om at bestemmelsene i rasediskrimineringskonvensjonen er mindre viktige enn bestemmelser i andre konvensjoner. Senteret minnet også om at manglende inkorporering er i strid med gjentatte anbefalinger fra FNs rasediskrimineringskomité.

2.2 Vedtak og uttalelser fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Sykehus forskjellsbehandlet kvinnelig lege i strid med likestillingsloven § 3 på grunn av graviditet og fødselspermisjon ved ansettelse

Likestillings- og diskrimineringsnemnda avga 11. juni 2009 uttalelse i en sak som gjaldt spørsmål om forskjellsbehandling på grunn av graviditet og fødselspermisjon ved ansettelse.²³⁷

²³⁴ Se også omtalen i del I punkt 2.

²³⁵ For omtale av høring om inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven se *Årbok om menneskerettigheter i Norge 2008* s. 149.

²³⁶ Høringsnotat og høringsuttalelser er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/hoering--inkorporering-av-kvinnediskrim.html?id=534968

²³⁷ Sak nr. 13/2009. Tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no

En kvinnelig lege ble gitt vikariat i forbindelse med sin spesialistutdanning ved et sykehus. Vikariatet hadde varighet fra august til oktober 2007. Kvinnen var gravid med termin tre uker etter at vikariatet utløp. Sluttdato for vikariatet var dermed sammenfallende med forventet oppstart av kvinnens fødselspermisjon.

Sykehuset utlyste fire stillinger for lege i spesialisering med søknadsfrist 29. august 2007. Stillingene var to utdanningsstillinger av 4 års varighet og to vikariater med varighet til 31. august 2008. Kvinnen søkte på stillingene. På bakgrunn av utlysningen foretok sykehuset seks tilsetninger. Den gravide kvinnen fikk ikke jobb.

Nemnda fant en klar årsakssammenheng mellom graviditeten, og det faktum at hun ikke ble tilbudt ytterligere vikariat ved sykehuset. Sykehuset hadde skriftlig bekreftet at det ikke var aktuelt å tilsette den gravide kvinnen når hun ikke kunne være til stede, at alle som fysisk kunne gå inn i vikariatene fikk jobbtilbud, og at det ville ha vært merkelig å ansette enda en person i en utlyst stilling som skulle ut i svangerskapspermisjon.

Sykehuset innrømmet således selv at foreldrepermisjonen ble vektlagt. Sykehuset handlet dermed i strid med likestillingsloven § 3.

Nemndas uttalelse var enstemmig.

Kvinne ble forskjellsbehandlet i strid med likestillingsloven § 4 annet ledd, jf. § 3, ved ansettelse i en lederstilling i politiet

Likestillings- og diskrimineringsnemnda avga 17. juni 2009 uttalelse i en sak som gjaldt spørsmål om forskjellsbehandling på grunn av kjønn ved tilsetting.²³⁸

En kvinne søkte stilling som politioverbetjent i et politidistrikt. Hun var ikke ansatt i politiet på søknadstidspunktet, men hadde tidligere arbeidet i politiet. En mannlig søker som var ansatt på den aktuelle politistasjonen ble innstilt som nr. 1 til stillingen. Klager ble innstilt som nr. 2. Det var uenighet om tilsetningen i det lokale tilsettingsrådet. Mindre-

238 Sak nr. 16/2009. Tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no

tallet anket innstillingen. Det sentrale tilsetningsrådet innstilte også den mannlige søkeren som nr. 1 til stillingen.

Klager mente hun var like godt kvalifisert til stillingen som mannen som ble ansatt, og at hun derfor etter Hovedavtalen § 21s regler om moderat kjønnskvoltering hadde krav på stillingen. Hun pekte på at det lokale tilsetningsrådets flertall mente det ville bli for mange kvinner i ledergruppen på den aktuelle politistasjonen dersom hun ble tilsatt, og viste blant annet til anken fra mindretallet i det lokale tilsetningsrådet og en e-post fra politiinspektøren ved den aktuelle politistasjonen.

Nemnda mente det forelå omstendigheter som ga grunn til å tro at klagers kjønn ble vektlagt til hennes ugunst i forbindelse med tilsetningen. Nemnda viste til uttalelsen i mindretallets anke angående kjønnskvoltering og politiinspektørens e-post. Uttalelsen i anken og e-posten støttet opp under klagers påstand om at tilsetningsrådets flertall mente det ville bli for mange kvinner i ledergruppen på den aktuelle politistasjonen dersom klager ble tilsatt. Nemnda la også vekt på at den aktuelle politistasjonen var den eneste av politistasjonene i politidistriktet der det er overvekt av kvinner i lederstillinger. Bevisbyrden gikk dermed over på arbeidsgiver etter likestillingsloven § 16.

Politidistriktet klarte ikke å sannsynliggjøre at det kun var andre forhold enn kjønn som var årsaken til at mannen, og ikke klager, ble innstilt som nr. 1 til stillingen. Nemnda mente at politidistriktet ikke i tilstrekkelig grad hadde dokumentert at mannen var bedre kvalifisert enn klager. Nemnda la også vekt på at klager ble tilbudt en faglederstilling ved en annen politistasjon i politidistriktet i etterkant av den aktuelle tilsetningen.

Politidistriktets tilsetning var dermed i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn i likestillingsloven § 4 annet ledd, jf. § 3.

Nemndas uttalelse var enstemmig.

Vikarbyrå og oppdragsgiver forskjellsbehandlet ikke gravid kvinne i strid med likestillingsloven § 3

Likestillings- og diskrimineringsnemnda fattet 7. september 2009 vedtak i en sak som gjaldt spørsmål om en kvinne var

blitt forskjellsbehandlet i strid med graviditetsvernet i likestillingsloven § 3.²³⁹

En kvinnelig ansatt i et vikarbyrå ble gitt oppdrag i en meieri-bedrift. Midt i oppdraget ble hun 50 % sykmeldt på grunn av graviditet. På grunn av sykmeldingen ble oppdraget sagt opp. Kvinnen beholdt imidlertid lønn og ansettelsesforhold i vikarbyrået ut oppdragstiden.

Innledningsvis understreket nemnda at også forskjellsbehandling på grunn av fravær som er begrunnet i graviditet eller fødsel, rammes av forbudet i § 3 annet ledd nr. 2. Videre ble det vist til at likestillingsloven stiller vilkår om at den gravide kvinnen settes i en dårligere stilling. I denne forbindelse tok nemnda utgangspunkt i en objektiv målestokk. Nemnda la til grunn at vikarbyrået ville forsøke å finne annet arbeid til den gravide kvinnen. Dette ville bestå av arbeid hos en annen oppdragsgiver eller arbeid internt hos vikarbyrået.

Flertallet (3 av 5) mente at kvinnen ikke kom i en dårligere stilling etter at oppdraget hos meieribedriften var avsluttet. Flertallet viste særlig til at hun beholdt samme arbeidsgiver og de samme økonomiske ytelsene. Flertallet la også vekt på at kvinnen hadde fått oppdraget gjennom ansettelse i et vikarbyrå. Et særpreg ved denne typen arbeidsforhold er forholdsvis hyppig skifte av oppdrag og arbeidssted. Hun kunne ikke ha den samme forventningen om stabilt arbeidssted som personer med et direkte arbeidstakerforhold til meieribedriften. Flertallet konkluderte med at verken meieribedriften eller vikarbyrået hadde handlet i strid med likestillingsloven.

En samlet nemnd understreket at graviditetsvernet i likestillingsloven § 3 gjelder alle typer handlinger, uansett om det er arbeidsgiver eller andre som står bak handlingen. Nemnda understreket også at det avtalerettslige forholdet mellom vikarbyrået og oppdragsgiver ikke setter til side ansvaret etter likestillingsloven.

239 Sak 18/2009. Tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no

Forsvarsdepartementet handlet i strid med likestillingsloven § 3 ved utnevnelse av leder i Forsvaret

Likestillings- og diskrimineringsnemnda avga 18. november 2009 uttalelse i en sak som gjaldt spørsmålet om Forsvarsdepartementet hadde handlet i strid med likestillingsloven § 3 ved utnevnelse av leder i forsvaret.²⁴⁰

En mann mente seg forskjellsbehandlet på grunn av kjønn da han ikke fikk en lederstilling i Forsvaret. Departementet mente kvinnen som fikk stillingen var tilnærmet likt kvalifisert som klager, og at det var grunnlag for positiv særbehandling.

Nemnda vurderte om reglene om positiv særbehandling i likestillingslovens § 3a kom til anvendelse. Den viste til at departementet hadde bevisbyrden for at de faktiske forholdene oppfylte vilkårene for positiv særbehandling i likestillingsloven § 3a, jf. lovens § 16.

Nemnda påpekte at kvinner er sterkt underrepresentert i den aktuelle yrkesgruppen. Kvinnen som fikk stillingen var den første kvinnen på dette gradsnivået i Forsvaret, av totalt 23 personer. Vilåret om at det kjønn som kan særbehandles må være underrepresentert, var dermed oppfylt.

Nemndas flertall (3) fant imidlertid at departementet ikke i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort at de to søkernes samlede kvalifikasjoner var tilnærmet like. Vilårene for positiv særbehandling var ikke oppfylt, og utnevnelsen av kvinnen var således i strid med likestillingsloven § 3.

Flertallet viste særlig til at klager hadde et høyere utdanningsnivå enn kvinnen som ble utnevnt, og at klager i likhet med kvinnen hadde god kjennskap til det området i Forsvaret lederstillingen gjaldt. Videre hadde klager betydelig bredere og mer omfattende bakgrunn fra ulike nivåer innen både operativ tjeneste og stabstjeneste enn kvinnen. Klager hadde også vesentlig mer ledererfaring enn kvinnen som ble utnevnt, noe som etter flertallets mening ga ham et fortrinn foran henne.

Nemndas uttalelse ble gitt under dissens (3–2).

²⁴⁰ Sak 33/2009. Tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no

2.3 Avgjørelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

Justis- og politidepartementet handlet ikke i strid med likestillingsloven § 4 annet ledd, jf. § 3 ved utnevningen av dommer Y ved X tingrett

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 17. november 2009 uttalelse i en sak som gjaldt spørsmål om adgangen til positiv særbehandling ved ansettelse av dommer Y ved X tingrett.²⁴¹

En mann henvendte seg til ombudet fordi han mente seg forbigått til stilling som tingrettsdommer på grunn av kjønn. Mannen mente han var klart bedre kvalifisert enn kvinnen som ble utnevnt. Mannen ble innstilt som nr. 1 til stillingen av innstillingsrådet for dommere. Som nr. 2 innstilte rådet en kvinnelig søker. Domstolleder uttalte at hun mente den kvinnelige søkeren var best kvalifisert. Innstillingen ble satt til side av Justis- og politidepartementet og kvinnen som var innstilt som nr. 2, ble utnevnt.

Ombudet vurderte om vilkårene for bruk av positiv særbehandling var oppfylt, jf. likestillingsloven § 3a. Ombudet fant at særbehandlingen var rettet mot det underrepresenterte kjønn. Ombudet uttalte at det er gode grunner til å vurdere kvinneandelen i domstolene samlet sett, og ikke bare ved den aktuelle domstol.

Myndighetenes uttalte målsetning er å øke antallet kvinnelige dommere i førsteinstans. Det er nødvendig å legge til grunn representasjonen av kvinner i tingrettene samlet sett for å oppnå målet. På landsbasis er det kun 33 % kvinnelige dommere i førsteinstans.

Ombudet fant videre at kvinnen som ble utnevnt var tilnærmet like godt kvalifisert som den mannlige søkeren. Ombudet viste til Likestillings- og diskrimineringsnemndas sak 23/2009. Ombudet mente det avgjørende spørsmålet var om domstolleders og senere departementets avveining av kandidatens kvalifikasjoner var å anse som en urimelig eller ufor-svarlig kvalifikasjonsvurdering.

241 Sak 08/1982. Tilgjengelig på www.ldo.no

Ombudet kom til at innstillingsrådet og domstolleder hadde en ulik vektning av kvalifikasjonene. Dermed fant ikke ombudet at innstillingsrådets vektlegging var mer riktig enn domstolleders og departementets anbefaling. Departementet vurderer det slik at den mannlige og den kvinnelige søkeren var like godt kvalifisert til stillingen, og ombudet fant at vilkårene for positiv særbehandling var oppfylt.

Ombudet konkluderte på denne bakgrunn med at departementet ikke handlet i strid med likestillingsloven § 4 annet ledd jf. §§ 3 og 3a ved utnevnelsen av Y til dommer ved X tingrett. Saken er ikke brakt inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Kommunen forskjellsbehandlet på grunn av graviditet i strid med likestillingsloven § 3 annet ledd

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 17. november 2009 uttalelse i en sak som gjaldt spørsmålet om en kvinne hadde blitt forskjellsbehandlet på grunn av graviditet ved kommunens vedtak om ikke å gjennomføre bosetting før etter forventet fødsel.²⁴²

En kvinnelig asylsøker, som fikk innvilget opphold i Norge, klaget til ombudet på at hennes bosetting var utsatt av kommunen i over et halvt år fordi hun var gravid. Som følge av vedtaket måtte kvinnen bo på asylmottak sammen med sin 14 år gamle datter frem til bosettingen. Barnet, som hun var gravid med, ble født prematurt i uke 22 og døde kort tid etter fødselen. I mellomtiden ble 14-åringen tatt hånd om av barnevernet i kommunen og kvinnen måtte pendle for å ta vare på både tenåringen og det nyfødte barnet mens det levde. Kvinnen mente også at kommunen, på grunn av hennes klage, utsatte henne for gjengjeldelse i strid med likestillingsloven § 3 femte ledd ved å koble inn barnevernet og ved å ikke fremskynde bosetting etter at fødselen faktisk hadde funnet sted.

Kommunen begrunnet sin fremgangsmåte med at den ikke ville fått integreringstilskudd av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) for det ufødte barnet dersom den bosatte familien før fødselen. Ifølge kommunen var tilskuddet en sentral økonomisk forutsetning for bosettingen. Kommu-

242 Sak 08/1769. Tilgjengelig på www.ldo.no

nen anførte at den fulgte sin opprinnelige bosettingsplan da kvinnen ble bosatt fire måneder etter fødselen.

Det var ikke bestridt av kommunen at graviditeten var årsaken til utsatt bosetting. Ombudet vurderte derfor adgangen til å forskjellsbehandle på grunn av graviditet og fødsel i unntakstilfeller. Denne adgangen utledes av ulovfestede saklighetsprinsipper og skal ifølge uttalelsen tolkes veldig snevert.

Ombudet la i sin vurdering til grunn at det skal veldig mye til for at ulemper av økonomisk art kan rettferdiggjøre en forskjellsbehandling på grunn av graviditet. Ifølge ombudet gjorde dette seg særlig gjeldende når virksomheten var en kommune, og det ikke var fare for betydelig ulempe av økonomisk art som kunne resultere i konkurs eller lignende. Ombudet fant etter dette at tilleggsomkostningene for et barn født etter tidspunkt for bosetting, ikke kunne begrunne unntak fra forbudet mot direkte forskjellsbehandling. Unntaksregelen kom dermed ikke til anvendelse.

Hva gjaldt spørsmålet om gjengjeldelse kunne ombudet ikke se at det forelå momenter i saken som talte for at bosettingen ble forsinket som følge av kvinnens klage til ombudet. Kommunen hadde gjennomført bosettingen i tråd med den opprinnelige planen og kunne ikke klandres for dette.

Ombudet konkluderte på denne bakgrunn med at kommunen handlet i strid med forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av graviditet i likestillingsloven § 3 annet ledd, da tidspunkt for bosetting ble satt til etter fødsel. Kommunen hadde imidlertid ikke overtrådt forbudet mot gjengjeldelse i likestillingsloven § 3 femte ledd. Saken er ikke brakt inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

3. FORBUDET MOT ETNISK DISKRIMINERING

FNs rasediskrimineringskonvensjon (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.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK, BK og KDK 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 Vedtak fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda Ambulansepersonell forskjellsbehandlet ikke i strid med diskrimineringsloven § 4 i forbindelse med oppdrag i Sofienbergparken 6. august 2007

Likestillings- og diskrimineringsnemnda fattet 26. februar 2009 vedtak i en sak hvor spørsmålet var om et sykehus, representert ved sitt ambulanspersonell, forskjellsbehandlet en somalisk mann i strid med diskrimineringsloven § 4.²⁴³

På ettermiddagen mandag 6. august 2007 ble en mann med somalisk bakgrunn slått ned i Sofienbergparken. Han falt bakover og slo hodet i asfalten. Partene var uenige om hvilken undersøkelse ambulansarbeiderne ga pasienten etter at de ankom parken og hvem som hjalp ham opp i stående og støttet ham bort til ambulansen. Vitneforklaringene var også sprikende.

På vei mot ambulansen urinerte pasienten på bakken slik at det sprutet på buksebenet til den ene av ambulansarbeiderne. Ambulansarbeiderne bestemte seg for ikke å ta ham med i ambulansen.

Nemnda fant at den skadede fikk dårligere behandling enn situasjonen tilsa. Etter nemndas vurdering var ambulansar-

243 Sak 31/2008. Tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no

beidernes oppførsel, språkbruk og handlemåte uprofesjonell. Ambulansearbeidernes reaksjon på pasientens urinering var ifølge nemnda urimelig. Det var også grunn til å kritisere at de forlot pasienten uten å forsikre seg om at politiet ville transportere ham til legevakten.

Nemnda presiserte imidlertid følgende: At en person med annen hudfarge og annen etnisk bakgrunn enn norsk har blitt behandlet på en negativ eller uvanlig måte er imidlertid ikke tilstrekkelig til å snu bevisbyrden etter diskrimineringsloven § 10. Det må også være grunn til å tro at det er årsaks-sammenheng mellom diskrimineringsgrunnlaget og den dårligere behandlingen.

Nemnda fant ikke at den dårlige behandlingen eller feilvurderingen skyldtes pasientens etnisitet eller hudfarge. Det ble følgelig konkludert med at sykehuset ved ambulansarbeiderne ikke forskjellsbehandlet pasienten i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet eller hudfarge i diskrimineringsloven § 4.

Nemndas vedtak var enstemmig.

Arbeidsgiver diskriminerte arbeidstaker på grunn av bruk av hijab

Likestillings- og diskrimineringsnemnda fattet 25. september 2009 vedtak i en sak hvor spørsmålet var om arbeidsgiver handlet i strid med forbudene mot diskriminering på grunn av religion og kjønn i forbindelse med at arbeidstaker begynte å bruke hijab, jf. diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven § 3.²⁴⁴

Nemnda viste til at saken gjaldt arbeidsgivers reaksjon på bruk av hijab som religiøst uttrykk, og ikke alene en reaksjon på bruk av et hodeplagg. Arbeidsgivers reaksjon var således knyttet direkte opp mot religiøs praksis. Videre ble det vist til at hijab kun brukes av kvinner. En negativ handling som har sin begrunnelse i bruk av hijab vil derfor stille kvinner dårligere enn menn.

Kvinnen bar hijab på jobb første gang 8. september 2008. Dagen etter ble hun innkalt til en samtale med daglig leder der hennes bruk av hijab var tema. Daglig leder har bekreftet

244 Sak 26/2009. Tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no

at han i denne samtalen uttalte at de andre tre ansatte i bedriften følte ubehag ved at hun *bar et religiøst symbol i arbeidstiden*. Han spurte deretter om hun kunne *ta det av seg mens hun var på jobb*. Begge parter har bekreftet at samtalen ble avsluttet med at daglig leder ba kvinnen om å legge igjen nøklene til kontoret når hun gikk for dagen.

Nemnda fant på denne bakgrunn at arbeidsgiver hadde opptrådt i strid med diskrimineringsloven § 4 første og annet ledd og likestillingsloven § 3 første og tredje ledd. I saken vurderte nemnda også forholdet til et forlik som var inngått mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Nemnda slo fast at det ikke er mulig å avtale seg vekk fra vernet i diskrimineringsloven og likestillingsloven, herunder Likestillings- og diskrimineringsombudet og nemndas kompetanse til å prøve om loven er brutt eller ikke.

Nemndas vedtak var enstemmig. Saken er til vurdering hos Sivilombudsmannen.

3.2 Avgjørelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

Trakasserende ytringer overfor pasient var ikke krenkelse av diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 11. november 2008²⁴⁵ uttalelse i en sak som gjaldt en klage fra en somalisk kvinne over et utsagn fra overlegen som gjennomførte keisersnittet da hun fødte tvillinger.²⁴⁶ Hun mente utsagnet var krenkende og diskriminerende.

Partene var uenig om hva som faktisk ble sagt. Ombudet fant kvinnens versjon, «Blir dere kalt negre eller svartinger?», mest troverdig fordi den ble raskt nedtegnet og presentert for sykehuset uten at påstanden ble korrigert. Ombudet la til grunn at en vanlig forståelse av begrepene som ble benyttet ville kunne oppfattes som diskriminerende og rasistisk. Ombudet fant derfor begrepsbruken svært kritikkverdigg.

Etter diskrimineringsloven § 5 omfattes likevel ikke enkeltstående ytringer som faller i situasjoner utenfor et arbeids-

245 Saken er fra 2008, men ble først publisert i 2009.

246 Sak nr. 08/182. Tilgjengelig på www.ldo.no

forhold, slik som i denne saken. Ombudet fant derfor at ut-sagnet ikke rammes av diskrimineringsloven §§ 4 og 5.

Ombudet understreket samtidig det problematiske ved at forholdet ikke omfattes av diskrimineringsvernet. Ombudet viste blant annet til at i situasjoner der relasjonen og makt-forholdet mellom partene ikke er likeverdige, og der den ene parten står i et avhengighetsforhold til den andre, taler sterke hensyn for at også enkeltstående ytringer av den typen det her er snakk om bør rammes av forbudet mot forskjells-behandling. Ombudet viste her blant annet til rasediskrimi-neringskonvensjonen og plikten til å sikre lik rett til offentlige helsetjenester. Ombudet viste også til at det i likestil-lingsloven ble valgt en annen modell som innbar at også enkeltstående ytringer utenfor arbeidslivet kunne omfattes av trakasseringsvernet.

Ombudet fant at det ble vanskelig å begrunne en slik for-skjell og har derfor tatt spørsmålet opp med myndighetene. Det ble konkludert med at sykehuset ved overlegen ikke brøt diskrimineringsloven § 5. Saken er ikke brakt inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Bekymringsmelding til barneverntjenesten grunnet mistanke om kjønnslemlestelse var ikke diskriminering på grunn av etnisk opprinnelse

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 18. november 2009 en uttalelse hvor spørsmålet var om X og foreldrene ble diskriminert av personalet i en barnehage på grunn av deres somaliske bakgrunn.²⁴⁷

En mann klaget til ombudet fordi han mente at en barne-hage hadde utsatt hans datter for omsorgsvikt og diskrimine-ring på grunn av familiens somaliske opprinnelse.

Barnehagen hadde en mistanke om at piken var kjønnslem-lestet og sendte en bekymringsmelding til barneverntjenes-ten. Faren mente at barnehagen ikke hadde informert forel-drene om at barnet hadde blødninger i underlivet, hvilket han anså som omsorgssvikt fra barnehagens side. Faren mente dessuten at barnehagen ikke hadde undersøkt situa-sjonen grundig nok, og at beslutningen om å varsle barne-

247 Sak 08/540. Tilgjengelig på www.ldo.no

verntjenesten kun var basert på at barnet hadde somalisk bakgrunn.

Ombudet påpekte at en bekymringsmelding utelukkende basert på at barnet for eksempel har somalisk bakgrunn, uten at bekymringen er støttet av konkrete funn, fort vil kunne anses å være i strid med diskrimineringslovens forbud mot forskjellsbehandling på grunn av nasjonal opprinnelse. I denne saken hadde personalet imidlertid oppdaget blødninger i underlivet til X, samt at de mente at de ytre kjønnsorganene avvek fra det normale. Barnehagens personale hevdet selv at de informerte foreldrene om blødningene. Ombudet påpekte at barnehageansatte har en plikt til å varsle myndighetene ved mistanke om omsorgssvikt, og at de i tillegg har et særlig ansvar for å melde fra ved mistanke om kjønnslemlestelse. At det i ettertid viste seg at X ikke var blitt utsatt for kjønnslemlestelse, var ifølge ombudet ikke tilstrekkelig til å si at hun og foreldrene var blitt diskriminert.

Ombudet konkluderte med at barnehagen ikke handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 da de sendte bekymringsmelding til barnevernet med mistanke om at X var blitt utsatt for kjønnslemlestelse. Ombudet konkluderte videre med at det ikke var grunn til å tro at barnehagen ikke informerte foreldrene om blødningene. Saken er ikke brakt inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

3.3 Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012)

Regjeringen la i april 2009 frem *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009–2012*.²⁴⁸ Innsatsen i planen er rettet mot å fremme likestilling og bekjempe diskriminering av innvandrere og deres barn, samer og nasjonale minoriteter på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Planen inneholder 66 nye tiltak og har særlig fokus på arbeidsliv, offentlig tjenesteyting, barnehage, skole, utdanning, boligmarked²⁴⁹ og diskriminering ved utesteder.

248 Handlingsplanen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rapporter_planer/planer/2009/handlingsplan-for-a-fremme-likestilling-.html?id=555077

249 Se også rapport fra Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) om etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet, NIBR-rapport 2009:2. Tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/rapporter/etniske_minoriteter_og_forskjellsbehandling_i_leiemarkedet.pdf

Ett av hovedmålene med planen er å bidra til god implementering av den nye aktivitets- og rapporteringsplikten som følger av diskrimineringsloven²⁵⁰ § 3a og den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven²⁵¹ § 3, i kraft fra 1. januar 2009. Videre er det et mål å øke kunnskapen om art, omfang og årsaker til diskriminering for å kunne utvikle mer treffsikre tiltak.

Barne- og likestillingsdepartementet koordinerer arbeidet med oppfølgingen av planen. Tiltakene i planen er forankret i ni departement.

3.4 Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI)

Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) offentliggjorde 24. februar 2009 den fjerde landrapporten om hvordan Norge bekjemper rasisme, fremmedfiendtlighet, antisemittisme og intoleranse.²⁵² Rapporten kom på bakgrunn av en eksaminasjon av Norge i 2008.

ECRI bemerker at det er gjort fremgang på en rekke områder siden publiseringen av ECRIs tredje rapport om Norge i 2004. Ifølge kommisjonen er det imidlertid en rekke saker som fortsatt gir anledning til bekymring. ECRI anbefaler på denne bakgrunn at norske myndigheter iverksetter ytterligere tiltak på en rekke områder.

Med hensyn til det rettslige rammeverket mot rasisme og rasediskriminering og implementeringen av dette, anbefaler ECRI at norske myndigheter ratifiserer protokoll nr. 12 til EMK, innfører beskyttelse i Grunnloven mot rasediskriminering, og gir Likestillings- og diskrimineringsnemnda kompetanse til å fastsette erstatning til ofre for rasediskriminering.

Videre anbefaler ECRI en styrking av offentlige myndigheters og arbeidsgivers plikt til aktivt likestillingsarbeid, en heving av bevisstheten blant dommere om internasjonale standarder vedrørende rasistiske ytringer, og å øke tilgangen

250 Lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven).

251 Lov 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

252 Tilgjengelig på www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Norway/Norway_CBC_en.asp

til og bruken av profesjonell tolkning innen helsesektoren og rettssystemet.

ECRI anbefaler at det iverksettes tiltak med hensyn til rasis-tisk profilering, særlig i forbindelse med «stopp og sjekk»-operasjoner utført av politiet, tollvesenet og tjenestemenn i immigrasjonsmyndighetene.

ECRI anbefaler også at norske myndigheter sikrer at flyktninger og personer som innvilges oppholdstillatelse på andre beskyttelsesgrunnlag eller humanitært grunnlag, ikke holdes adskilt fra sine familier i unødige lang tid, og videre at norske myndigheter gjør det lettere å få oppholdstillatelse for utlendinger som av praktiske grunner ikke kan returneres til sine opprinnelsesland.

ECRI bemerker at det ikke er gjort særlig fremgang i arbeidet for å bekjempe diskriminering mot, og for å bedre situasjonen for, medlemmer av romani/taterfolket og roma, hvis ugunstige situasjon og marginalisering fortsatt gir grunn til bekymring, og anbefaler tiltak i denne sammenheng.

Ifølge ECRI bør norske myndigheter også overvåke situasjonen og ta skritt for å iverksette tiltak mot alle former for islamofobi, antisemittisme samt rasisme og diskriminering mot medlemmer av den samiske urbefolkningen.

Barne- og likestillingsdepartementet har ansvaret for å koordinere Norges oppfølging i forhold til anbefalingene og merknadene i ECRI-rapporten. Ved utgangen av 2009 var det ikke offentliggjort noen plan fra norske myndigheters side for hvordan ECRIs anbefalinger skal følges opp.

3.5 Norges 19./20. rapport til FNs rasediskrimineringskomité

Norge har i 2009 rapport til FNs rasediskrimineringskomité (CERD) om tiltak og politikk for å gjennomføre FNs rasediskrimineringskonvensjon.²⁵³

Rapporten består av to hoveddeler – en CERD-spesifikk rapport som Barne- og likestillingsdepartementet har ansvar

²⁵³ Norges 19./20. rapport til FNs rasediskrimineringskomité (CERD), levert november 2009, er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/rasisme_og_diskriminering/norges-19-20-rapport-til-fns-rasediskrim.html?id=587366

for, og et nasjonalt basis-dokument («common core document») som Utenriksdepartementet har ansvar for. Sistnevnte del inneholder generell informasjon om Norge, rammeverket for beskyttelse og fremme av menneskerettigheter i Norge, i tillegg til generell informasjon om ikke-diskriminering og likestilling og effektive rettsmidler.

Den konvensjonsspesifikke rapporten inneholder konkret informasjon om tiltak for å implementere konvensjonsbestemmelsene siden siste rapporteringsrunde, i tillegg til norske myndigheters svar på komiteens anbefalinger til Norge i forbindelse med forrige rapportering i 2005.²⁵⁴

Rasediskrimineringskomiteen anbefalte i 2006 blant annet at Norge inkorporerer rasediskrimineringskonvensjonen i norsk lov av høyere rang, slik at konvensjonen får forrang ved eventuell konflikt med annen nasjonal lovgivning. I sitt svar til komiteen opplyser norske myndigheter at konvensjonen er inkorporert i norsk lov gjennom diskrimineringsloven, og ikke gjennom menneskerettsloven, da dette ble ansett å være det naturlige stedet samt at det ville gi den beste klarhet og sammenheng i lovgivningen. Det blir videre påpekt at det er et generelt tolkningsprinsipp i norsk rett at norsk lov formodes å være i samsvar med folkerettslige forpliktelser Norge er bundet av, og at dette prinsippet står særlig sterkt når det gjelder internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.

Utkast til den konvensjons-spesifikke delen ble sendt på høring 30. april 2009 med frist 27. juli 2009.

Norsk senter for menneskerettigheter fremhevet i sin høringsuttalelse²⁵⁵ at rasediskrimineringskonvensjonen bør inkorporeres i menneskerettsloven. Senteret ba også norske myndigheter redegjøre nærmere for hva som gjøres for å bedre omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere, slik som anbefalt av FNs barnekomité.²⁵⁶ Videre etterspurte senteret nærmere informasjon om status og tidsplan for arbeidet med en *Handlingsplan for å bedre levekårene for norske rom*.

254 Komiteens anbefalinger til Norge etter Norges 17./18. rapport, levert i 2005, er tilgjengelig på [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2e9f0e60602995c0c1257214005c73a2/\\$FILE/G0644760.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2e9f0e60602995c0c1257214005c73a2/$FILE/G0644760.pdf)

255 Høringsuttalelsen er tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2009/cerd.pdf

256 Merknadene fra FNs barnekomité til Norge 2005, punktene 41 og 42.

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 utdyper forbudet mot diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning og nasjonal eller etnisk opprinnelse.

I tillegg gir BK artiklene 17, 29 og 30 urfolksbarn rettigheter til språk, religion og kultur i forhold til utdanning og medier. Videre skal ikke barn nektes sin kultur generelt, jf. også SP artikkel 27.

FNs generalforsamling vedtok 13. september 2007 erklæringen om urfolks rettigheter. 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. I tillegg 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 Ny lov om naturmangfold – samiske interesser

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) trådte i kraft den 1. juli 2009.²⁵⁷ Under arbeidet med utarbeidelsen av loven gjennomførte Miljøverndepartementet konsultasjoner med Sametinget, i tråd med konsultasjonsavtalen inngått mellom partene i 2005.²⁵⁸

I lovens formålsbestemmelse, § 1, er forholdet til samisk kultur synliggjort ved at dette er nevnt eksplisitt. I lovens § 8 er det slått fast at myndighetene blant annet skal legge vekt på samisk tradisjonell kunnskap ved offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet. Dette kan for eksempel være kunnskap knyttet til ulike bruksmåter og til forvaltningen av naturressurser. Videre er det i § 14 inntatt en bestemmelse om vektlegging av samiske interesser. Bestemmelsen synliggjør at det skal legges tilbørlig vekt på naturgrunlaget for samisk kultur ved vedtak i eller i medhold av naturmangfoldloven som berører samiske interesser direkte. Dette følger også av SP artikkel 27.

Reglene i loven vedrørende områdevern viderefører at vern også kan sikre naturgrunlaget for samisk kultur og næringsutøvelse i samiske områder. Det samme gjelder for sjøsamisk kultur vedrørende marine verneplaner i samiske områder.

Loven åpner også for at det kan opprettes særskilte forvaltningsorgan for verneområder hvor samiske interesser er re-

²⁵⁷ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Loven avløser naturvernloven og deler av lakse- og innlandsfiskloven og viltloven.

²⁵⁸ Konsultasjonsavtalen ble stadfestet ved kongelig resolusjon 1. juli 2005. Bakgrunnen for fastsettelsen av konsultasjonsprosedyrene er urfolks rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Denne retten er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, artikkel 6. Omtalene i dette kapittelet av konsultasjonene mellom statlige myndigheter og Sametinget, gir ikke nødvendigvis et dekkende bilde av myndighetenes oppfølging av konsultasjonsavtalen. Det ble for eksempel ikke oppnådd enighet under konsultasjonene om ny minerallov og om ny reindrifstlov.

presentert. Dette gjelder kun der samiske interesser er direkte berørt. Den samiske representasjonen oppnevnes av Sametinget.

4.2 Endringer i plan- og bygningsloven – samiske interesser

Ny plandel i plan- og bygningsloven trådte i kraft 1. juli 2009.²⁵⁹ Sametinget ble under utarbeidelsen konsultert av Miljøverndepartementet. Etter endringene skal arealplanlegging også ha som formål å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.²⁶⁰ I lovens § 5-4 tredje ledd gis Sametinget myndighet til å fremme innsigelse til planforslag som kan svekke dette formålet. Denne lovendringen er en viktig anerkjennelse av samiske utmarksnæringer.

4.3 Endringer i forskrift om valg til Sametinget

Stortinget vedtok 17. juni 2008 endringer i valgbestemmelsene i sameloven.²⁶¹ Med hjemmel i endringene ble ny forskrift nr. 1480 om valg til Sametinget fastsatt ved kongelig resolusjon 19. desember 2008. Lagtinget fattet 28. april 2009 vedtak om endringer i valgloven og kommuneloven. Flere av endringene i valgloven har betydning for gjennomføringen av sametingsvalg. På denne bakgrunn ble endringer i forskrift nr. 1480 om valg til Sametinget fastsatt ved kongelig resolusjon 15. mai 2009.²⁶²

Den nye valgordningen ble første gang anvendt ved samestingsvalget i september 2009. Den nye valgordningen innebærer større og færre valgkretser, hvor antall valgkretser er redusert fra 13 til 7, raskere valgoppgjør med offentliggjøring av foreløpige valgresultater på valgnatten, samt at det i kommuner hvor færre enn 30 er innført i Sametingets manntall, kun er mulig å forhåndsstemme.

Arbeids- og inkluderingsminister Dag Terje Andersen uttalte i pressemelding 17. juni 2009:

259 Se lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

260 Se lovens § 3-1 første ledd bokstav c.

261 Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). For omtale av endringene, se *Årbok for menneskerettigheter i Norge 2008* s. 166.

262 Se forskrift 15. mai 2009 nr. 514 om endring i forskrift om valg i Sametinget.

«Målsettingen med regelendringene er økt valgdeltakelse, raskere og enklere valgavvikling samt større legitimitet og status for Sametinget.»

4.4 Forslag om ny havenergilov – samiske interesser

Olje- og energidepartementet fremmet den 26. juni 2009 et lovforslag om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova) for Stortinget.²⁶³ Under arbeidet med lovforslaget ble Sametinget konsultert og enighet ble oppnådd.

Loven inneholder i § 1-5 en egen vektleggingsbestemmelse for vedtak etter loven som berører samiske interesser. Bestemmelsen innebærer at tilbørlig vekt skal tillegges hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur ved vedtak i medhold av loven.

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

ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoner (CEACR) offentliggjorde i 2009 en observasjonsuttalelse («individual observation») vedrørende Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkning og stammefolk.²⁶⁴

I uttalelsen etterspør komiteen norske myndigheters rapport og anmoder om at denne blir oversendt i nær fremtid, inkludert svar på komiteens tidligere observasjoner og eventuelle kommentarer til Sametingets observasjoner oversendt komiteen.

263 Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) *Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova)*, tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2210574/PDFS/OTP200820090107000DDDPDFS.pdf Proposisjonen er erstattet av Prop. 8 L (2009–2010) *Lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova)*, tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2248142/PDFS/PRP200920100008000DDDPDFS.pdf

264 Uttalelsen er tilgjengelig på www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=11097&chapter=6&query=Norway%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0

4.6 Stortingsmelding om samepolitikken

Stortinget besluttet i tilknytning til vedtak om sameloven²⁶⁵ 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 samfunns-liv». I tråd med dette ble St.meld. nr. 43 (2008–2009) *Om Sametingets virksomhet i 2008* offentliggjort 12. juni 2009.²⁶⁶ Dette er den femte meldingen i rekken.

Stortingsmeldingen er primært en statusrapport for samepolitikken, med vekt på tilbakemeldinger på saker som Sametinget har tatt opp i sin årsmelding for 2008. I tillegg inneholder meldingen en oversikt over gjennomførte konsultasjoner med Sametinget i 2008 og frem til mai 2009. Andre saker som omtales i stortingsmeldingen om Sametingets virksomhet i 2008 er ny valgordning og forberedelser til valg 2009, nordområdene, naturmangfoldloven, ny minerallov, rovviltforvaltning, vassdrags- og energisaker, kultur, *Handlingsplan for samiske språk* og fiskeri og reindrift.

4.7 Uttalelse fra Sivilombudsmannen

Oppfølging av besøk i Tromsø fengsel

Sivilombudsmannen besøkte Tromsø fengsel i februar 2009. På bakgrunn av det som fremkom under besøket og øvrig informasjon, ba ombudsmannen om kriminalomsorgen region nord's vurdering av om samisktalende innsatte får oppfylt sin rett etter sameloven til å bruke samisk språk under opphold i fengselet. I svarbrevet opplyste regionen blant annet at det til en viss grad måtte benyttes eksternt tolketjeneste for å kompensere for manglende kompetanse innen samisk, og at dette førte til forsinkelse i tilretteleggingen for de samiske innsatte.

Sivilombudsmannen avga 7. september 2009 uttalelse på bakgrunn av fengselsbesøket og uttalelser fra kriminalomsorgen region nord og Tromsø kommune.²⁶⁷

²⁶⁵ Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).

²⁶⁶ Stortingsmeldingen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2202892/PDFS/STM200820090043000DDDDPDFS.pdf

²⁶⁷ Sak 2007/2313. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

Sivilombudsmannen viste til sameloven § 3-4, som gir en utvidet rett til bruk av samisk i kriminalomsorgens anstalter i Troms og Finnmark.²⁶⁸ Etter bestemmelsen har innsatte rett til å bruke samisk overfor hverandre og overfor sine pårørende, samt ved muntlig rettsmidlerklæring til fengselsmyndigheten. Innsatte har også en utvidet rett til bruk av samisk i forbindelse med kontakt med helsepersonell m.v. (jf. § 3-5, jf. § 3-4).

Sivilombudsmannen viste til kriminalomsorgen region nord's opplysninger om at Tromsø fengsel har problemer med å oppfylle samelovens bestemmelser om innsattes rett til å bruke samisk. Ombudsmannen påpekte at det er problematisk at lovfestede rettigheter på dette området ikke etterleves. Dette gjaldt ikke minst fordi antallet samisktalende innsatte er lavt, og det dermed er desto større fare for isolasjon og en unødvendig tung sonings situasjon for dem det gjelder.

Ombudsmannen uttalte videre at han har merket seg at Tromsø fengsel på lokalt nivå har satt i gang tiltak for å forsøke å bedre situasjonen ved blant annet å gi flere fengselsbetjenter opplæring i samisk språk og kultur. Dette var ifølge ombudsmannen et positivt tiltak, men som formodentlig først ville få full effekt på lengre sikt.

Ombudsmannen uttalte at han forutsetter at også kriminalomsorgen region nord arbeider aktivt for å bedre situasjonen, slik at samelovens rettigheter får en realitet for de innsatte. Eventuelle mangler ved ressurs situasjonen kunne ifølge ombudsmannen vanskelig aksepteres som grunnlag for ikke å oppfylle de samisktalende innsattes lovbestemte rettigheter. Selv om regionen syntes å være seg situasjonen bevisst, understreket ombudsmannen viktigheten av at det ble vurdert aktivt fra kriminalomsorgens side hvilke ytterligere tiltak som kunne iverksettes for å sikre samiske innsattes rett til bruk av samisk.

268 Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).

4.8 Handlingsplan for samiske språk

Regjeringen la den 29. mai 2009 frem *Handlingsplan for samiske språk*.²⁶⁹ Handlingsplanen er utarbeidet i dialog med Sametinget og skal legge til rette for en bred og langsiktig innsats for samiske språk i Norge. Planen ble utarbeidet på bakgrunn av St.mld. nr. 28 (2007–2008), hvor det ble konstatert at tilstanden for de samiske språkene var alvorlig, og da særlig i lulesamiske og sørsamiske områder.

Regjeringen ønsker med planen å få flere til å bruke de samiske språkene. Dette målet skal blant annet nås gjennom tiltak rettet mot å styrke opplæringen i samisk språk i barnehagen og grunnskolen, og gjennom en sterkere satsing på rekruttering til samisk-språklig utdanning og utdanning med samisk i fagkretsen. Videre skal det offentlige tilbud på samisk styrkes, og det skal legges til rette for en synliggjøring av det samiske språk i det offentlige rom gjennom media, kultur og bruk av samiske stedsnavn.

Handlingsplanen har en virketid på 5 år.

4.9 Arbeidet med ny nordisk samekonvensjon

Høsten 2005 leverte en ekspertgruppe ledet av tidligere høyesterettsjustitiarius Carsten Smith et utkast til en nordisk samekonvensjon til den norske, svenske og finske regjeringen.²⁷⁰ Utvalget var oppnevnt av ministrene for samiske spørsmål og sametingspresidentene i Norge, Sverige og Finland. Formålet med en felles samekonvensjon er å bekrefte og styrke samiske rettigheter i Norge, Sverige og Finland slik at samene kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur, sine næringer og sitt samfunnsliv med minst mulig hinder av landegrensene.

I 2007 ble det tatt sikte på at landene skulle gjøre de nødvendige avklaringer i forhold til nasjonal rett, før man igjen skulle komme sammen for å fortsette prosessen. Selv om landene er blitt enige om å videreføre arbeidet med konvensjonen, har lite skjedd de siste årene. Et av problemene er at Sverige og Finland ikke har ratifisert ILO-konvensjon nr. 169 om

²⁶⁹ Handlingsplanen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/AID/publikasjoner/rapporter_og_planer/2009/Handlingsplan_2009_samisk_sprak.pdf

²⁷⁰ www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_samekonvensjon_norsk.pdf

urfolks rettigheter. Fornynings- og kirkeminister Rigmor Aasrud uttaler at det er en klar målsetning å få i gang arbeidet med samekonvensjonen «i løpet av 2010».²⁷¹

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. Det finnes ingen presis rettslig definisjon av «nasjonal minoritet». Den rådgivende komiteen for Europarådets rammekonvensjon har uttalt at ettersom konvensjonen ikke inneholder noen definisjon av begrepet, er det opp til den enkelte stat å definere anvendelsesområdet, forutsatt at den valgte definisjonen ikke fører til urimelige resultater eller er diskriminerende. I Norge er jøder, kvener, rom, romani og skogfinner definert som nasjonale minoriteter. Den samiske befolkningen har ikke ønsket å være omfattet av begrepet.

Videre er EMK artikkel 14, ØSK artikkel 2 nr. 2, SP artikkel 26 og artikkel 2 sentrale bestemmelser på dette området. Bestemmelsene 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 utdypet 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

271 Se artikkel www.nrk.no/kanal/nrk_sami_radio/1.6925252

alle samfunnsområder med unntak av familieliv og personlige forhold.

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om nasjonale minoriteter.

5.1 Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo

Arbeids- og inkluderingsdepartementet presenterte i juni 2009 en *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo*.²⁷² Som nasjonal minoritet i Norge har norske myndigheter et særlig ansvar for å påse at rom får en reell mulighet til å nyte godt av etablerte velferdsordninger.

Med handlingsplanen vil regjeringen søke å utvikle tiltak som kan gi rom reelle muligheter til å benytte allerede etablerte velferdsordninger innen for eksempel utdanning, sysselsetting, helse og bolig. Tiltakene i handlingsplanen er også utformet med sikte på å bekjempe den diskrimineringen som norske rom daglig utsettes for. Handlingsplanen må ses i sammenheng med *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* og *Handlingsplan mot fattigdom*.

Ett av hovedtiltakene i planen er etablering og utvikling av en veiledningstjeneste som blant annet kan bistå rom i deres møte med offentlige myndigheter. Ifølge handlingsplanen vil det bli opprettet fora for samråd og dialog mellom ulike offentlige instanser og romgruppen selv, og det vil bli igangsatt tiltak for å heve kunnskapen og kompetansen blant offentlig ansatte.

5.2 Romaniutvalg – kartlegging av den norske romanipolitikken

Regjeringen varslet i pressemelding 18. november 2009 at den vil opprette et utvalg som skal se på gjennomføringen av norsk politikk overfor romanifolket/taterne frem til i dag.²⁷³ Utvalget skal ifølge pressemeldingen dokumentere hvilke

272 Handlingsplanen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/AID/publikasjoner/rapporter_og_planer/2009/Handlingsplan_2009_rom_oslo.pdf

273 Pressemeldingen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/fad/pressemeldinger/2009/virkningene-av-romanipolitikken-skal-kar.html?id=586573

konsekvenser politikken har hatt både for enkeltindivider og for gruppen som helhet.

Norsk romani-/taterpolitikk hadde fra slutten av 1800-tallet og til midten av 1980-tallet som mål å avvikle «omstreifer-vesenet». Kulturen og levemåten til denne etniske gruppen skulle bringes til opphør, og romanifolket/taterne skulle lære seg å bli gode, norske borgere. I ettertid må assimileringspolitikken som ble gjennomført karakteriseres som kraftige overgrep mot gruppen – med blant annet tvangssterilisering, bortplassering av barn, plassering på Svanviken arbeidskoloni og innskrenkninger i tradisjonelt næringsgrunnlag og livsform.²⁷⁴

Utvalgets mandat og sammensetning var ved utgangen av 2009 ikke klarlagt.

5.3 Den europeiske pakten om region- eller minoritetsspråk – Europarådets ekspertkomité's fjerde rapport

Norge ratifiserte Den europeiske pakten om region- eller minoritetsspråk (Minoritetsspråkpakten) i 1993, og den trådte i kraft i 1998.²⁷⁵ 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 omfattende regler om språkrettigheter enn Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter har.

I Norge defineres samisk, kvensk, romanes og romani som region- eller minoritetsspråk.

Den 9. oktober 2009 la Europarådets ekspertkomité for Minoritetsspråkpakten frem sin fjerde rapport om Norges oppfølging av pakten for Europarådets ministerkomité.²⁷⁶

274 Se også Den norske Helsingforskomité's rapport *Norsk romani-/taterpolitikk. Fortid, nåtid, fremtid*. lansert den 22. april 2009, hvor komiteen anbefaler Norge å nedsette en sannhetskommisjon for å granske den tidligere romani-/taterpolitikken. Tilgjengelig på www.nhc.no/php/files/documents/Tema/MRnorge/romanirapport_final_version.pdf

275 Minoritetsspråkpakten er tilgjengelig på conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm

276 Rapporten er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Nasjonale_minoriteter/midtspalte/minoritetssprakpakta.html?id=86936

Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av Norges fjerde periodiske rapport under Minoritetsspråkpakten, levert 18. juni 2008,²⁷⁷ og ekspertkomiteens besøk i Norge i februar 2009. Ekspertkomiteen legger i rapporten frem forslag til ministerkomiteen for anbefalinger til Norge. Komiteen oppfordrer samtidig norske myndigheter til å ta observasjonene i rapporten i betraktning ved utarbeidelsen av deres politikk vedrørende region- eller minoritetsspråk.

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.

²⁷⁷ *Ibid.*

For øvrig verner blant annet barneloven og barnevernloven om barnets rettigheter, sammen med enkeltbestemmelser i annen lovgivning.

Grunnloven inneholder ikke særskilt beskyttelse av barns rettigheter.

6.1 Endringer i adopsjonsloven

Barne- og likestillingsdepartementet har i Prop. 7 L (2009–2010) foreslått endringer i adopsjonsloven, som skal gi en rett til begrenset kontakt mellom barnet og biologiske foreldre etter tvangsadopsjon der forholdene ligger til rette for det.²⁷⁸ Departementet har i samme proposisjon foreslått at adopsjoner gjennomført i adoptivforeldrenes statsborgerskap, uten norsk forhåndssamtykke, ikke lenger automatisk skal anerkjennes i Norge dersom adoptivforeldrene var bosatt i Norge da adopsjonen ble gjennomført. Endringen skal sikre at barn som skal vokse opp her i riket adopteres av personer norske myndigheter har vurdert omsorgsevnen til og har gitt forhåndssamtykke til.

Prop. 7 L (2009–2010) er ved utgangen av 2009 til behandling i Stortinget.

6.2 Endringer i barneloven mv.

Barne- og likestillingsdepartementet har i Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) foreslått endringer i barneloven mv. som skal fremme barnets beste.²⁷⁹ Forslaget ble lagt frem på nytt i Prop. 14 L (2009–2010). Departementet foreslår endringer i barnelovens bestemmelser om foreldreansvar, bosted og samvær.

Departementet foreslår blant annet en varslingsplikt for begge foreldre før flytting, for å gi foreldrene tid og anledning til å vurdere hvordan de kan innrette seg best mulig i forhold til barnet. For at barnelovens definisjon av «vanlig samværsrett» skal være mer i tråd med samværsordninger mange familier har i dag, foreslås en utvidelse av denne definisjonen. Videre foreslås en endring av ordlyden i bestemmelsen om barnets bosted, slik at ordlyden blir nøytral og sidestiller delt

²⁷⁸ Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-7-l-2009-2010.html?id=579198

²⁷⁹ Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-104-2008-2009-.html?id=567744

bosted med fast bosted hos en av foreldrene. Da det ikke kan utelukkes at det kan være til barnets beste i gitte situasjoner at det idømmes delt bosted mot en eller begge foreldres vilje, foreslås det at domstolene får en snever adgang til å idømme delt bosted dersom det foreligger særlige grunner. For å unngå at den ene av foreldrene hindrer barnet i å få den helsehjelp barnet har behov for, foreslås det en endring i pasientrettighetsloven slik at det skal være tilstrekkelig med samtykke til helsehjelp fra én av foreldrene dersom helsepersonell mener barnet kan ta skade av ikke å få helsehjelpen.

Prop. 14 L (2009–2010) er ved utgangen av 2009 til behandling i Stortinget.

6.3 Endring i barneloven § 30 – fysisk avstraffelse av barn

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 21. november 2008 forslag til endringer i barneloven § 30 om fysisk avstraffelse av barn på høring.²⁸⁰ Departementet ønsket å klargjøre rettstilstanden etter de siste års usikkerhet på bakgrunn av «Klapsedommen» (Rt. 2005 s. 1567) fra Høyesterett. De foreslo derfor at all vold mot barn, både fysisk og psykisk blir forbudt selv om det skjer som et ledd i oppdragelsen. Endringen ville også medføre at norsk rett harmoniserer bedre med de siste uttalelsene fra FNs komité for barns rettigheter hvor det er gjort klart at FNs barnekonvensjon artikkel 19 omfatter alle former for vold mot barn.

Norsk senter for menneskerettigheter støttet i sin høringsuttalelse nødvendigheten av endringen, men foreslo mindre endringer i ordlyden. Senteret ønsket at den foreslåtte ordlyden «All bruk av vald mot barn, både fysisk og psykisk, er forbode. Dette gjeld òg når den fysiske og/eller psykiske valden brukast som straff av barn i oppsedinga» endres slik at også foreldre som bruker fysiske inngrep som irettesettelser omfattes. Dette vil også omfatte psykisk belastende opptreden overfor barn, som ellers i mange tilfeller ville falle utenfor det mange karakteriserer som straff. Senteret foreslo å endre lovforslagets siste setning til: «Dette gjeld òg når den

²⁸⁰ Høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Horing/2008/Hoering_fysisk_avstraffelse_barn/Hoeringsnotat.doc

fysiske og/eller psykiske valden brukast som virkemiddel i oppsedinga av barn.»²⁸¹

Høringsfristen var 2. februar 2009.

Prop. 14 L (2009–2010) var ved utgangen av 2009 til behandling i Stortinget. Etter forslaget skal barneloven § 30 tredje ledd lyde:

«Barnet må ikkje bli utsett for vald eller på anna vis bli handsama slik at den fysiske eller psykiske helsa blir utsett for skade eller fare. Dette gjeld og når valden brukast som ledd i oppsedinga av barnet. Bruk av vald og skremmande eller plagsam framferd eller annan omsynslaus åtferd overfor barnet er forbode.»

6.4 Endringer i helsepersonelloven mm. – oppfølging av barn som pårørende

Stortinget vedtok 15. juni 2009 endringer i helsepersonelloven²⁸² om ivaretagelse av barn som pårørende. Helsepersonell har en posisjon som gjør det mulig å oppdage disse barna tidlig, og har erfaring med å hjelpe, følge opp og gi nødvendig informasjon. Helsetjenestens møte med barn får derfor fra 1. januar 2010 en rettslig ramme, ved at helsepersonell pålegges en plikt til å bidra til nødvendig informasjon og oppfølging av barn som opptrer i rollen som pårørende.

Lovreguleringen innebærer også at sykehus og andre deler av spesialisthelsetjenesten skal ha personell med ansvar for å koordinere og fremme arbeidet med pasientenes barn. Slikt barneansvarlig personell finnes allerede flere steder i landet, og erfaringene har vist seg å være så gode at ordningen nå gjøres landsdekkende. Lovreguleringen vil bidra til at barna møtes likt, uavhengig av bosted.

Endringene trer i kraft 1. januar 2010.

²⁸¹ Høringsuttalelsen er tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2009/barnelovenjan09.pdf

²⁸² Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell mv. (helsepersonelloven).

6.5 Endringer i barnevernloven

Stortinget har i 2009 vedtatt omfattende lovendringer i barnevernloven²⁸³ som skal bidra til å ivareta barnets interesser. Den 2. mars 2009 vedtok Stortinget at det skal opprettes en egen Barnesakkyndig kommisjon som skal kvalitetssikre alle rapporter avgitt av sakkyndige i barnevernssaker. Kommisjonen vil kunne bidra til å øke den private parts tillit til de sakkyndiges utredninger. Forskrift om Barnesakkyndig kommisjon ble vedtatt den 24. september 2009. Ordningen trer i kraft 1. januar 2010.²⁸⁴

Stortinget vedtok også nye endringer i barnevernloven den 19. juni 2009. Endringene gjelder utvidet krav om begrunnelse i saker om ettervern, overføring av det faglige ansvaret for tilsynet med barnevernet til Statens helsetilsyn, regulering av sentre for foreldre og barn (mødrehjemmene), lovfesting av individuell plan i barnevernet, plikt for barneverntjenesten til å gi tilbakemelding til melder, utvidelse av barneverntjenestens adgang til å gi opplysninger til helsepersonell, tydeliggjøring av barneverntjenestens oppfølgingsansvar og krav om evaluering når det gjelder hjelpetiltak og presisering av kriteriene for tilbakeføring etter omsorgsovertakelse.²⁸⁵

6.6 Høring – NOU 2009: 5 Farskap og annen morskap

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 30. mars 2009 på høring Farskapsutvalgets forslag til endringer i barnevernlovens kapitler om foreldreskap – NOU 2009: 5 *Farskap og annen morskap*.²⁸⁶

Utvalget²⁸⁷ var blant annet bedt om å vurdere om det biologiske prinsipp ivaretar barnets beste på en optimal måte for alle grupper av barn, om det offentlige ansvar for å fastsette farskap er hensiktsmessig regulert, om *pater est*-regelen i barneloven bør beholdes, og om den i så fall skal utvides til

283 Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven).

284 Ot.prp. nr. 68 (2007–2008) tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-68-2007-2008-.html?id=517335

285 Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-69-2008-2009-.html?id=556260

286 NOU 2009: 5 *Farskap og annen morskap* er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2163876/PDFS/NOU200920090005000DDDDP-DFS.pdf

287 Farskapsutvalget ble opprettet ved kongelig resolusjon 28. mars 2008.

også å omfatte samboere, om barnelovens prosessuelle regler om fastsettelse av farskap er godt nok tilpasset den teknologiske utviklingen og om barneloven og tilhørende lovverk bør endres for bedre å tilpasses situasjoner hvor barn blir unnfanget eller født i utlandet.

Utvalget foreslår blant annet å videreføre dagens *pater est*-regel, slik at morens ektemann automatisk blir barnets far. Utvalget drøfter om *pater est*-regelen også bør gjelde for samboere, men går ikke inn for en slik lovendring.

Utvalget har vurdert hvilke regler som bør gjelde ved fastsettelse av farskap, morskap og medmorskap for barn som er født som et resultat av assistert befruktning i utlandet. Utvalget går inn for at det, først og fremst av hensyn til barna, men også av hensyn til foreldrene, bør lages et tydelig regelverk som gir barna mulighet til å oppnå en juridisk stabil tilknytning til to foreldre tidligst mulig i barnets liv. Utvalget går inn for å videreføre gjeldende rett, slik at morskap bare kan endres ved adopsjon.

Barneloven har regler om medmorskap når to kvinner får barn ved assistert befruktning. Dersom det foretas kunstig inseminasjon i utlandet, må donor være kjent for at medmorskap skal kunne fastsettes etter barneloven. Er sæddonor ukjent, må morens kvinnelige ektefelle stebarnsadoptere. Kravet om kjent donor medfører en forskjellsbehandling av barn født i lesbiske parforhold og heterofile parforhold, og utvalget går på denne bakgrunn inn for at kravet om kjent donor ved assistert befruktning i utlandet bør oppheves av hensyn til likebehandling av barna.

Blant flere andre forslag foreslår utvalget videre en ny bestemmelse som gir barnet rett til kunnskap om sin genetiske far, uten at dette endrer farskapet.

Høringsfristen var 15. august 2009.

6.7 Høring – tilbakeholdelse av offentlige ytelser ved internasjonal barnebortføring

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 9. juli 2009 på høring forslag om å innføre en ordning med stans av offentlige ytelser og barnebidrag ved internasjonal barnebort-

føring.²⁸⁸ I høringsbrevet uttrykker departementet at målet er å forhindre barnebortføring og påskynde tilbakeføring av et bortført barn. Etter dagens regelverk vil offentlige ytelser og overføringer følge en person som bortfører barnet sitt dersom vedkommende er rettighetshaver til ytelsene og overføringene. Ifølge høringsnotatet vil dette gjerne oppfattes som en finansiering og legitimering fra det offentliges side av den ulovlige handlingen. Videre vil det ifølge notatet virke støtende mot den alminnelige rettsoppfatningen at bortfører fortsetter å motta ytelser og overføringer fra eller via norske myndigheter.

Departementet mener at en innføring av en ordning med økonomiske konsekvenser av en barnebortføring vil kunne bidra til at bortfører besinner seg, eller føler et klart økonomisk press til å føre barnet tilbake slik at spørsmålet om bosted og samvær kan få sin løsning i barnets bostedsland. Etter departementets syn vil en slik lovendring være i tråd med den alminnelige rettsoppfatning, fremskynde tilbakeføring, ha allmennpreventiv effekt og bidra til å hindre fremtidige barnebortføringer.

Norsk senter for menneskerettigheter ba i sin høringsuttalelse om at forholdet til sentrale menneskerettigheter utredes nærmere før man eventuelt går videre med forslaget.²⁸⁹ Ifølge senteret er blant annet vurderingen av forholdet til ØSK kortfattet og mangelfull.

Høringsfristen var 1. november 2009.

6.8 Høring – utredning om ungdoms fritidsmiljø, deltakelse og innflytelse lokalt

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 21. april 2009 utredningen *Ungdoms fritidsmiljø. Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse på høring*.²⁹⁰

Ekspertgruppen, som var opprettet av departementet, skulle blant annet se på hvordan en kan tilrettelegge innsatsen slik

288 Høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Horinger/2009/Barnebortforing/Barnebortforing.doc

289 Høringsuttalelsen er tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2009/barnebortforing.pdf

290 Høringsbrevet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/hoeringar/hoeringsdok/2009/horing---utredning-om-ungdoms-fritidsmil/horingsbrev.html?id=556182

at behovene til ulike ungdomsgrupper – inkludert mer marginalisert ungdom, ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn og unge med nedsatt funksjonsevne – blir ivarettatt.

Utredningen gir en bred analyse av fritidsfeltet og problemstillinger knyttet til unges deltakelse og innflytelse lokalt. Utredningen presenterer en rekke forslag knyttet til de to områdene. Blant annet foreslår ekspertgruppen ulike tiltak for kompetanseheving innen fritidssektoren. Innenfor feltet deltakelse og innflytelse foreslås det blant annet en formalisering av ungdomsråd gjennom nasjonale retningslinjer, samt en lovfesting av at alle kommuner skal utvikle et demokrati-program for ungdom.

Høringsfristen var 20. september 2009.

6.9 NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste

NOU 2009: 21 *Adopsjon – til barnets beste. En utredning om de mange ulike sidene ved adopsjon* ble avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 8. oktober 2009.²⁹¹

Utvalget ble oppnevnt i august 2008 for å foreta en utredning om adopsjonspolitikken som setter adopsjon inn i en bredere faglig og samfunnsmessig sammenheng. Bakgrunnen var at det ikke var foretatt en helhetlig gjennomgang av adopsjonsinstituttet og -politikken i nyere tid og under gjeldende samfunnsforhold. Adopsjon var gjenstand for utredning i NOU 1976: 55 *Adopsjon og adopsjonsformidling*, men denne utredningen representerte ingen samlet vurdering av adopsjonsområdet. Heller ikke i forbindelse med at nåværende adopsjonslov ble vedtatt i 1986, ble det foretatt en mer helhetlig gjennomgang av adopsjonsfeltet.

Adopsjonsutvalget har utredet hva et barneperspektiv innebærer og dessuten andre overordnede formål med adopsjon. Utvalget slutter seg fullt og helt til at prinsippet om barnets beste skal være styrende på adopsjonsområdet.

Utvalget mener at dagens regelverk på adopsjonsområdet er fragmentert og i for stor grad knyttet til rundskriv og instruksjoner fra departementet. På denne bakgrunn mener utvalget at

291 Tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2248453/PDFS/NO-U200920090021000DDDPDFS.pdf

rettskildene må gjennomgås, slik at bindende regler nedfelles i lov eller forskrift.

Utvalget foreslår at oppgaven som kommunene i dag har med å utrede adoptivsøkere overføres til regionene i Barne-, ungdoms- og familietaten (Bufetat). Videre foreslås det å opprette et regionråd knyttet til hver av de fem regionene i Bufetat, som skal fatte vedtak i adopsjonssaker. Det foreslås også at departementet skal oppnevne et adopsjonsråd i tilknytning til direktoratet i Bufetat. Adopsjonsrådet skal være klageinstans for vedtak som fattes i regionsrådene samt ha enkelte andre oppgaver.

Utvalget kommer videre med en rekke forslag til endringer i vilkårene for adopsjon, samt forslag til endringer vedrørende behandlingen av søknader om adopsjon av ukjent barn. Av øvrige forslag utvalget kommer med, er blant annet forslag knyttet til adopsjonsformidling og internasjonalt samarbeid.

6.10 Høyesterettsavgjørelse

Høyesterettsdom om avslag på søknad om opphold på humanitært grunnlag og BK artikkel 3

Høyesterett avsa 9. oktober 2009 dom i sak om hvorvidt en enslig mindreårig gutt fra Sri Lanka skulle få opphold på humanitært grunnlag.²⁹² Saken reiser spørsmål om betydningen av barnekonvensjonen artikkel 3 og uttalelser fra FNs barnekomité.

En tamilsk gutt fra Sri Lanka kom alene som asylsøker til Norge som niåring i 2002. Han ble etter hvert plassert i fosterhjem hos en tamilsk familie i Lørenskog. Det var ikke grunnlag for asyl, og han fikk også avslag på søknad om opphold på humanitært grunnlag. Utlendingsnemnda la til grunn at han hadde familie i Sri Lanka som kunne ta vare på ham, og at det derfor ville være best for ham å returnere dit. Nemnda vurderte ham som et såkalt ankerbarn, og mente også innvandringspolitiske hensyn knyttet til bruk av barn på denne måten, tilsa samme resultat. Etter endelig avslag på omgjørings søknaden ble gutten sendt tilbake til Sri Lanka i 2006.

²⁹² HR-2009-1932-A.

Høyesterett kom, som tingrett og lagmannsrett, til at vedtaket var gyldig. Den generelle uttalelsen fra FNs barnekomité om vektlegging av barnets beste i slike saker, kunne ikke forstås slik at barnets beste skulle vurderes uavhengig av familietilknytning i hjemlandet. Utgangspunktet er at barn skal gjenforenes med sin familie. Et utsagn om at det ikke skulle legges vekt på innvandringspolitiske hensyn i slike saker, måtte anses først og fremst rettet mot situasjoner der barnet har et særlig beskyttelsesbehov, eller gjenforening med familie er uaktuelt eller uforsvarlig. Det var ikke feil i nemndas begrunnelse eller faktagrunnlag. Høyesterett prøvde også nemndas generelle forståelse av barnets beste, og forsvarligheten i avveiningen av de ulike hensyn i saken, uten å finne feil.

Én dommer hadde en særlig begrunnelse for det samme resultatet.

6.11 Supplerende rapportering til FNs komité for barns rettigheter

FNs konvensjon for barnets rettigheter (barnekonvensjonen) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs ekspertkomité for barnets rettigheter (barnekomiteen) hvert femte år, jf konvensjonens artikkel 44. Norske myndigheter overleverte sin fjerde rapport til FNs barnekomité den 28. mars 2008.²⁹³

Sivilt samfunn deltar i rapporteringen gjennom supplerende rapporteringer til FNs barnekomité. De supplerende rapportene fra Norsk senter for menneskerettigheter,²⁹⁴ Forum for barnekonvensjonen²⁹⁵ og Barneombudet²⁹⁶ ble alle oversendt komiteen sommeren 2009.

For å sikre barns deltakelse i rapporteringen til FNs barnekomité arrangerte Forum for barnekonvensjonen, Barneom-

293 Rapporten er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2008/Barnets_rettigheter.pdf

For omtale av rapporten, se *Årbok for menneskerettigheter i Norge 2008* s. 174.

294 Rapporten er tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/aktuelt/aktuelle-saker/2009/vedlegg/child_report.pdf

295 Rapporten er tilgjengelig på www.lnu.no/nedlast/200906251546532_Norsk%20supplerende%20rapport%202009.pdf

296 Rapporten er tilgjengelig på www.barneombudet.no/sfiles/97/24/1/file/supplerender-rapport-til-fn_norsk-web.pdf

budet og Landsrådet for barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) en barnehøring i oktober 2009.²⁹⁷

Norsk senter for menneskerettigheter tok i sin supplerende rapport opp en rekke utfordringer for barns rettigheter og for menneskerettighetene i Norge mer generelt. Styrking av menneskerettighetsstrukturene ved utvikling av en helhetlig nasjonal plan for menneskerettigheter, var ett av punktene. Et annet punkt var styrking av opplæringen om menneskerettigheter og barns rettigheter i ulike utdannings- og profesjonsgrupper. Vedrørende barns rettigheter spesielt, tok senteret opp statens manglende rapportering av hvilke ressurser som allokeres til barn og unge, koordinering av det lokale tjenestetilbudet, ressursmangel i barnevernet som begrensning for når og hvilke tiltak som tilbys, lov om barneverntjenester som rettighetslov, videre oppfølging av lovgjennomgangen av norsk lov opp mot barnekonvensjonen samt styrking av beskyttelsen for særlig utsatte grupper, som barn som utsettes for vold, overgrep og utnytting og flyktningbarn i Norge.

Norge eksamineres av FNs barnekomité 21. januar 2010. Komiteen vil etter dette komme med sine avsluttende merknader til Norges fjerde rapportering med sine anbefalinger om hvordan Norge kan styrke nasjonal implementering av barnekonvensjonen.

6.13 Barnevernets alarmsentral

I juni 2009 åpnet Barnevernets alarmsentral, med telefonnummer 116 111. Alarmtelefonen skal være et tillegg til eksisterende akuttberedskap for barn og unge. Det finnes 15 store barnevernvakter i Norge, og det er disse som svarer når man ringer 116 111 i deres åpningstid. I helger og på helligdager er alarmtelefonen døgnåpen.

6.14 Barnehus

Etableringen av barnehus er ett av femti tiltak i *Vendepunkt*, regjeringens *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner*.²⁹⁸ Tanken bak barnehusene er at barn som utsettes for vold og seksuelle overgrep, skal sikres et godt og helhetlig hjelpe- og

²⁹⁷ Rapporten er tilgjengelig på www.lnu.no/nedlast/201001111501091_Rapport%20Barn%20sa%20ifra_NO_final.pdf

²⁹⁸ Handlingsplanen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/Vendepunkt.pdf

behandlingstilbud samlokalisert på ett sted. Barnehusene er derfor utstyrt for dommeravhør, medisinsk undersøkelse og for samtale og terapi. Barnehusene har tatt i bruk nye metoder for avhør og medisinsk undersøkelse som er mindre belastende for barna. Et tverrfaglig sammensatt personale bidrar til at barnet slipper å bli fraktet rundt fra den ene instansen til den andre for gjentatte ganger å fortelle sin historie.

I 2009 ble det åpnet barnehus i Trondheim, Tromsø og Oslo. Det er nå totalt 6 barnehus i Norge.

7. FUNKSJONSHEMMEDES RETTIGHETER

Diskrimineringsforbudene i EMK artikkel 14, SP artikkel 2 og 26 og ØSK artikkel 2 inneholder en ikke-uttømmende oppregning av diskrimineringsgrunnlag. I tillegg til grunnlagene som er uttrykkelig nevnt, gjelder forbudene 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,²⁹⁹ men har ennå ikke ratifisert den.³⁰⁰ Konvensjonen slår fast at de alminnelige menneskerettighetene også gjelder for personer med nedsatt funksjonsevne, og at statene forplikter seg til å arbeide aktivt for å gjennomføre disse rettighetene. Det gjelder sivile og politiske rettigheter, som ytringsfrihet og frihet fra tortur, men også økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

299 Konvensjonsteksten er tilgjengelig på www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconve.pdf

300 For mer informasjon om forventet ratifikasjon, se del I punkt 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. 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. Loven trådte i kraft 1. januar 2009.

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om funksjonshemmedes rettigheter.

7.1 Høring – tilrettelegging for syns- og hørselshemmede i audiovisuelle medier

Kultur- og kirke departementet la våren 2009 frem et høringsnotat med forslag til hvordan Europaparlamentets- og Rådsdirektiv 2007/65/EF om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet) kan gjennomføres i norsk rett.³⁰¹

Direktivet oppfordrer medlemslandene til å stimulere medietilbydere til å tilrettelegge sine tjenester for syns- og hørselshemmede, men inneholder ingen direkte forpliktelser på området. I høringsnotatet viser departementet til at de audiovisuelle mediernes samfunnsmessige betydning gjør det viktig å sikre at hele befolkningen har reell tilgang til disse tilbudene, og at dette er et felt som vil prioriteres. I høringsnotatet foreslås derfor tiltak som går ut over direktivets minimumskrav. Departementet foreslår at NRK skal tekste alle riksdekkende fjernsynssendinger, inkludert direktesendinger mellom kl. 18.00 og 23.00 hver dag. Utenfor dette tidsrommet skal alle sendinger som ikke er direktesendinger tekstes. Øvrige riksdekkende fjernsynskanaler med mer enn fem prosent publikumsandel skal tekste alle fjernsynssendinger

³⁰¹ Høringsbrev og høringsuttalelser er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/horing---forslag-til-regler-for-gjennomf.html?id=571126

mellom kl. 18.00 og 23.00 hver dag. Dette gjelder også direkteendinger dersom teksting er teknisk og praktisk mulig i forhold til produksjonstid.

Høringsfristen var 9. oktober 2009.

7.2 Uttalelse fra Sivilombudsmannen Synshemmedes rettigheter i møte med Nav

Den 20. februar 2009 kom Sivilombudsmannen med en uttalelse som gjaldt synshemmedes rettigheter i møte med Nav.³⁰² A klaget inn saken på bakgrunn av manglende elektronisk tilgjengelighet på både informasjon og vedtak for blinde og svaksynte hos offentlige etater.

Spørsmålet for ombudsmannen var hvorvidt Navs praksis med å kreve skriftlig underskrift på søknader og sende vedtak i vanlig brevs form var diskriminerende overfor synshemmede brukere. Etter gjennomgang av den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven³⁰³ samt FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter, kom Sivilombudsmannen til at det var vanskelig å rette «eksplisitt kritikk mot dagens praksis i Nav».³⁰⁴ Han fant imidlertid grunn til å minne om de skjerpede krav til norske myndigheter som følger av både lov og konvensjon. Ombudsmannen uttalte i sitt avsluttende brev til direktoratet at «[s]elv om innholdet av konvensjonen således ennå ikke er formelt bindende for norske myndigheter, har Norge – ved å undertegne konvensjonen – signalisert sin vilje til å gjennomføre den og oppfylle konvensjonens formål».

7.3 Uttalelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet Reisebyrå diskriminerte ved manglende generell tilrettelegging etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 20. mars 2009 uttalelse i en sak hvor Norges Handikapforbund (NHF) hadde klaget inn et reisebyrå i Karl Johans gate i Oslo, under

302 Sak 2008/1446. Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

303 Lov 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

304 Konvensjonen er ikke ratifisert av Norge, men ble signert 30. mars 2007.

henvisning til at det ikke oppfylte kravene til universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9.³⁰⁵

Ombudet uttalte at et trappetrinn på 14 centimeter mellom gateplan og inngangsdøren er en barriere som hindrer funksjonshemmede, herunder rullestolbrukere, fra å få tilgang til reisebyråets lokaler. I medhold av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 omfattes virksomheter, så som det aktuelle reisebyrå, av plikten til å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får adgang til virksomhetens fysiske forhold som er rettet mot allmennheten.

Ombudet bemerket at formålet med universell utforming er å sikre inkluderende tilgjengelighet. I tillegg til å skaffe faktisk tilgang, bør altså tilgangen i størst mulig grad sidestille mennesker, uavhengig av individuelle forutsetninger. Etter ombudets vurderinger oppfylte ikke reisebyråets lokaler kravet til universell utforming når trappetrinnet var 14 centimeter.

Neste spørsmål ombudet tok stilling til var om det for reisebyrået medførte en uforholdsmessig byrde å sikre universell utforming av lokalene. Reisebyrået hevdet å ha en særløsning hvor funksjonshemmede kunne få tilgang til en annen av reisebyråets butikker, som lå 500 meter unna.

Ombudet konstaterte at særløsninger i utgangspunktet alltid vil innebære en form for segregering. Ifølge ombudet ville særløsninger lettere kunne aksepteres for mindre virksomheter med begrensede økonomiske midler, sammenliknet med store, økonomisk solide virksomheter. Ombudet uttalte at bevisbyrden for den økonomiske byrden lå hos reisebyrået. Reisebyrået klarte ikke å bevise at de ikke hadde tilstrekkelig ressurser til utbedringen, og ombudet fant derfor at utbedringen ikke var uforholdsmessig.

Ombudet konkluderte med at reisebyrået brøt plikten til å sikre universell utforming av virksomhetens lokaler i Karl Johans gate i Oslo, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 tredje ledd. Brudd på plikten regnes som diskriminering av personer med nedsatt bevegelsesevne, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 fjerde ledd. Saken er ikke brakt inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

305 Sak nr. 09/52. Tilgjengelig på www.ldo.no

Restaurant handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 ved å nekte blind person adgang med førerhund

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 12. november 2009 en uttalelse hvor spørsmålet var om en restaurant handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 ved å nekte en blind person adgang fordi vedkommende hadde med seg førerhund.³⁰⁶

Ombudet fant det ikke tvilsomt at personen på grunn av sin nedsatte funksjonsevne ble stilt dårligere enn andre personer som ikke trenger førerhund, da han ble nektet adgang til restauranten på grunn av sin førerhund. Ombudet la vekt på at en blind person er avhengig av sin førerhund. Dersom hunden må stå utenfor restauranten, fører det til at eieren ikke kan ha kontakt med hunden, og hunden kan heller ikke utføre sine oppgaver.

Restauranten hevdet at den kunne nekte personer med førerhund adgang av helsemessige årsaker, fordi det lages mat i lokalene. Ombudet viste til forskrift om næringsmiddelhygiene § 27 fjerde ledd, hvor det slås fast at «[h]under, katter eller andre dyr skal ikke tas inn i lokaler der det finnes næringsmidler. Unntatt fra denne bestemmelse er førerhund som medbringes til lokaler hvor næringsmidler omsettes». Ombudet viste til at lovgiver har veiet hensynet til hygiene opp mot hensynet til blinde menneskers livsutfoldelse, ved å forby hunder generelt adgang til spisedelen av restauranter, men unnta førerhunder spesielt. Ombudet understreket at forskriften var en del av norsk lov som alle restauranter i Norge må overholde.

Ombudet fant på denne bakgrunn at helsemessige årsaker ikke er å anse som en saklig grunn for å nekte personer med førerhund adgang til restauranten. Ombudet konkluderte med at det var handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 tredje ledd. Saken er ikke brakt inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

306 Sak 09/1352. Tilgjengelig på www.ldo.no

7.4 Handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet (2009–2013)

Regjeringens handlingsplan *Norge universelt utformet 2025 – Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009–2013* ble presentert i mai 2009.³⁰⁷ Planen skal støtte opp under implementeringen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, ny plan- og bygningslov og annen ny lovgivning som omhandler universell utforming. Handlingsplanen skal også bidra til å oppfylle Norges forpliktelser ved en ratifisering av FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne. 16 departementer er involvert med tiltak i planen.

7.5 Inkluderings tiltak på frivillighetsfeltet

Frivillighet Norge er i 2009 tildelt statstilskudd for å styrke inkluderingsarbeidet i de tradisjonelle frivillige organisasjonene. Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming (NAKU) har mottatt et tilskudd for å gjennomføre et pilotprosjekt for bedre tilrettelegging av frivillig aktivitet for mennesker med utviklingshemming.

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 (asyllandet), for eksempel med hensyn til ikke-diskriminering, religiøs utøvelse, private rettsforhold med videre.

Flyktninger har dessuten etter så vel EMK som SP rett til beskyttelse av menneskerettighetene på lik linje med andre

³⁰⁷ Handlingsplanen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Planer/2009/Norge%20universelt%20utformet%202025%20web%20endelig.pdf

enkelpersoner 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 økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter overfor enhver, uavhengig av statsborgerskap, innenfor norsk jurisdiksjon.

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.³⁰⁸ 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.³⁰⁹ Utlendingsloven § 4³¹⁰ 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.

308 Jf. *Soering mot Storbritannia*, Application no. 14038/88.

309 I ny utlendingslov § 73, i kraft 1. januar 2010.

310 I ny utlendingslov § 3, i kraft 1. januar 2010.

8.1 Ny utlendingslov og forskrift i kraft 1. januar 2010

Ny utlendingslov (lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her) ble sanksjonert i statsråd 15. mai 2008. Loven trer i kraft 1. januar 2010.³¹¹ Ny utlendingsforskrift ble vedtatt den 15. oktober 2009, og trer i kraft samtidig med den nye utlendingsloven.³¹²

Fra samme dato som den nye utlendingsloven og forskriften trer i kraft, oppheves lov 24. juni 1988 nr. 64 (heretter utlendingsloven 1988) og forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (heretter utlendingsforskriften 1990).³¹³

8.2 Endringer i utlendingsloven – fireårskrav for familieetablering

Den 8. mai 2009 ble det vedtatt endring i utlendingsloven av 2008, som innebærer at personer som bor i Norge og har opphold på humanitært grunnlag, flyktningsstatus, eller opphold gjennom regelverket om familieinnvandring, som hovedregel må ha vært i arbeid eller utdanning i fire år før søkeren kan få rett til familieetablering (det vil si rett til oppholdstillatelse når familierelasjonen først oppsto etter at referansepersonen reiste inn i riket).

Endringen bygger på forslag i Ot.prp. nr. 26 (2008–2009) *Om lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)*.³¹⁴ Formålet med lovendringen er å redusere ankomsten av asylsøkere som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse, og at kravet skal virke som et incentiv til å ta arbeid og utdanning.³¹⁵

311 Mer informasjon om den nye loven finnes i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007).

312 Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

313 I kongelig resolusjon 27. november 2009 er det imidlertid fastsatt at følgende bestemmelser skal gjelde også etter 1. januar 2010: § 58a og § 11a, § 13, § 50, § 51 første ledd bokstav a, § 54, § 55 og § 56 første ledd for forhold omfattet av § 58a.

314 Proposisjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2142852/PDFS/OTP200820090026000DDDDPDFS.pdf

315 For nærmere omtale av innstramminger i asylpolitikken, se del I punkt 5.

Forslaget var på høring fra 14. juli til 25. september 2009.³¹⁶ Endringen trer i kraft med ny utlendingslov 1. januar 2010.

8.3 Endringer i utlendingsforskriften

Endringer i reglene om adgang til å søke førstegangs oppholdstillatelse etter innreise trådte i kraft 15. april 2009. Endringene i utlendingsforskriften 1990 § 10 innebærer et krav om lovlig opphold i riket på søknadstidspunktet og er videreført i den nye utlendingsforskriften § 10-1.³¹⁷

Endringer i reglene om fremgangsmåten ved søknad om oppholdstillatelse når det foretas forhåndsintervju trådte i kraft 1. august 2009.³¹⁸ Endringen er videreført i den nye utlendingsforskriften §§ 10-2 og 10-3.

Endringer i reglene om hvorvidt det skal gis opphold på humanitært grunnlag trådte i kraft 1. mai 2009. Endringene i utlendingsforskriften 1990 § 21 annet ledd innebærer at vurderingen av om det skal gis opphold på humanitært grunnlag skal baseres på en individuell behandling av den enkelte sak, og ikke en gruppevurdering knyttet til det enkelte landområdet.³¹⁹ Endringen er videreført i den nye utlendingsforskriften § 8-1.

Reglene om adgang til realitetsbehandling av saker etter Dublin-II-forordningen er endret og trådte i kraft 1. mai 2009.³²⁰ Endringen går frem av ny § 54b i utlendingsforskriften 1990, og er videreført i den nye utlendingsforskriften § 7-4. Den nye bestemmelsen presiserer og begrenser adgangen til å ta en asylsak til realitetsbehandling i Norge dersom søkeren kan kreves mottatt av et annet land som er ansvarlig etter Dublin-II-forordningen.

Nye regler om begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere over 16 år trådte i kraft 1. mai 2009.

316 Høringsnotat tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/horing--krav-om-fire-ars-utdanning-eller/horingsbrev.html?id=571255

317 Ikrafttredelsesrundskrivet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2009/ikraftsetting-av-forskrift-om-endringer-.html?id=554534

318 Rundskriv tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2009/ikraftsetting-av-endringer-i-utlendingsf.html?id=569122

319 Rundskriv tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2009/rundskriv-om-ikraftsetting-av-forskrifte.html?id=555983

320 *Ibid.*

Endringen i ny § 21 tredje ledd i utlendingsforskriften 1990 innebærer at enslige mindreårige asylsøkere som har fylt 16 år på vedtakstidspunktet og som ikke har annet grunnlag for opphold enn at norske myndigheter anser at søkeren er uten forsvarlig omsorg ved retur, kan gis oppholdstillatelse frem til søkeren har fylt 18 år.³²¹ Denne tillatelsen kan ikke fornyes og danner ikke grunnlag for oppholdstillatelse for familiemedlemmer etter utlendingsforskriften 1990 §§ 22 eller 24. Endringen er videreført i den nye utlendingsforskriften § 8-8.

Nye regler om adgang for nemndleder til å beslutte at bare visse deler av saken skal avgjøres i nemndmøte eller stornemnd trådte i kraft 1. mai 2009.³²² Endringen i ny § 138a i utlendingsforskriften 1990 innebærer blant annet at nemndleder kan beslutte at nemndmøtet bare skal vurdere klage over avslag på søknad om oppholdstillatelse etter de bestemmelsene som det er knyttet vesentlige tvilsspørsmål til. Endringen er videreført i den nye utlendingsforskriften § 16-11.

Nye regler om muligheten for internflukt trådte i kraft 15. juni 2009. Ny § 21d i utlendingsforskriften 1990 lyder: «Selv om lovens § 16 eller lovens § 15 første ledd, jf. forskriftens § 21 første ledd, kommer til anvendelse ved en vurdering av retur til det området søkeren har flyktet fra, skal det bare anses urimelig å henvise utlendingen til å søke beskyttelse i trygge og tilgjengelige deler av hjemlandet dersom retursituasjonen vil være slik at utlendingen fyller vilkårene for tillatelse etter forskriftens § 21 annet ledd. Ved denne vurderingen kan det legges vekt på om utlendingen har tilknytning til en trygg og tilgjengelig del av hjemlandet.»³²³ Endringene er videreført i ny utlendingsforskrift § 7-1.

Endring av utlendingsforskriften 1990 § 49 annet ledd om bortfall av bosettingstillatelse på grunn av opphold utenfor riket trådte i kraft 6. juli 2009.³²⁴ Endringene er videreført i ny utlendingsforskrift § 11-8 første ledd.

321 *Ibid.*

322 *Ibid.*

323 Rundskriv tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2009/rundskriv-om-ikraftsetting-av-en-ny-fors.html?id=565024

324 Rundskriv tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2009/ikraftsetting-av-forskrift-om-endringer--2.html?id=570141

8.4 Endringer i MUF-forskriften

Endringer i midlertidig forskrift av 24. februar 2005 nr. 165 om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge (MUF-forskriften) trådte i kraft 27. juli 2009. Endringene åpner for at en bestemt gruppe irakere (irakere som tidligere har hatt en midlertidig tillatelse uten rett til familiegjenforening eller bosettingstillatelse – MUF-ere) kan få fornyet vurdering av sine saker med sikte på varig tillatelse (tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse).

8.5 Høring – endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven mv.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 25. juni 2009 på høring forslag til endringer i introduksjonsloven³²⁵ og statsborgerloven³²⁶ med forskrifter og utlendingsforskriften.³²⁷

Departementet foreslår blant annet en rett og plikt til introduksjonsprogram for personer som kommer til Norge på familiegjenforening og som senere får oppholds- eller arbeidstillatelse på grunnlag av urimelige vanskeligheter ved retur til hjemlandet etter samlivsbrudd, mishandling i samlivsforholdet eller på grunnlag av at ekteskapet er kjent ugyldig på grunn av tvang. Høringsnotatet inneholder videre forslag om utvidelse av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere fra 300 til 600 timer, i tillegg til at det foreslås å innføre obligatoriske avsluttende prøver i opplæringen.

Departementet foreslår videre endring i vilkårene for å få norsk statsborgerskap, blant annet ved å innføre krav om bestått statsborgerprøve for alle søkere mellom 18 og 55 år, og endring i vilkårene for å få bosettingstillatelse. I høringsnotatet foreslår departementet at det skal føres statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven, og at kommunene også får en plikt til internkontroll med utførelse av oppgavene de er pålagt i introduksjonsloven. Av øvrige forslag er innføring av fedrekvote i permisjon ved fødsel og

³²⁵ Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

³²⁶ Lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

³²⁷ Høringsnotat tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2208281/Hoeringsnotat_introduksjonsloven.pdf

adopsjon for deltakere i introduksjonsprogram, og innføring av et nytt oppholdsbevis.

Høringsfristen var 15. oktober 2009.

8.6 Høyesterettsavgjørelse

Høyesterettskjennelse om forholdsmessigheten av varetektsfengsling av utlending mistenkt for å oppgi falsk identitet og EMK artikkel 5 nr. 1

Høyesteretts ankeutvalg avsa 12. juni kjennelse i sak hvor spørsmålet var om det var forholdsmessig at en utlending ble holdt varetektsfengslet etter utlendingsloven § 37.³²⁸

En utlending, A, var holdt varetektsfengslet i 18 måneder fordi det forelå mistanke om at han oppga falsk identitet. Varetektsfengslingen ble så forlenget med fire uker av tingretten i mai 2009. Utlendingen anket kjennelsen, men lagmannsretten forkastet anken. For Høyesterett anførte A at det på grunn av den usedvanlig lange fengslingstiden ikke var forholdsmessig med fortsatt fengsling etter EMK artikkel 5 nr. 1.

Høyesteretts ankeutvalg uttalte at formålet med varetektsfengsling etter utlendingsloven § 37 er å gi utlendingsmyndighetene mulighet for kontroll med hvor vedkommende befinner seg, inntil man får avklart identiteten – og eventuelt gjennomført retur. Utvalget pekte på at varetektsfengsling er siste utvei og at lovteksten indikerer et strengt krav. Varetektsfengsling skal bare tillates der det foreligger konkrete forhold som med høy grad av sikkerhet vil føre til identifisering, eller dersom gjennomføring av utreise vil bli umulig eller vesentlig vanskeliggjort dersom man nøyer seg med fengslingsсурогатер fremfor varetektsfengsling. Videre uttalte utvalget at fengsling etter straffeprosessloven og EMK artikkel 5 nr. 1 uansett ikke skal skje når det etter sakens art eller forholdene ellers vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep. Det ble vist til EMDs dom i storkammer 29. januar 2009 i saken *Saadi mot Storbritannia*.³²⁹

Utvalget understreket at det ikke er tilstrekkelig at utlendingen har sterk motvilje mot å reise tilbake til hjemlandet. Det

³²⁸ HR-2009-1215-U.

³²⁹ Application no. 13229/05.

må stilles krav til konkretisering, for eksempel knyttet til muligheten for at utlendingen skal gå under jorden eller hindre identifisering, for at fengsling skal kunne aksepteres. På bakgrunn av at lagmannsretten ikke hadde gått inn på bruken av fengslingsurrogater og at det ikke forelå holdepunkter for at han ville gå i dekning, opphevet Høyesterett lagmannsrettens kjennelse.

8.7 Norges svar på anbefalinger fra FNs torturkomité

FNs torturkomité eksaminerte Norges femte periodiske rapport i november 2007.³³⁰ Komiteens konkluderende rapport ble offentliggjort i februar 2008, hvor komiteen kom med en rekke merknader og anbefalinger til norske myndigheter.³³¹ Anbefalingene ble besvart av Norge i juli 2009.³³²

I forbindelse med forpliktelsen om *non-refoulement* (absolutt vern mot utsendelse), hadde komiteen merket seg den norske hurtigbehandlingsordningen, eller den såkalte 48-timersregelen, om å avvise asylsøkere fra land som generelt sett regnes som trygge, når søknaden anses som åpenbart grunnløs etter asylintervjuet. I sin anbefaling slo komiteen fast at Norge burde sørge for at det ved anvendelse av 48-timersregelen likevel er mulig å få en reell behandling av saken i hvert enkelt tilfelle, og videre holde seg løpende orientert om situasjonen i de landene som regelen får anvendelse på.

I sitt svar til torturkomiteen påpeker norske myndigheter at 48-timersprosedyren kun anvendes i forbindelse med land hvor Utlendingsdirektoratet har tilstrekkelig informasjon om den generelle sikkerhetssituasjonen og menneskerettighetssituasjonen til å anta at borgere fra disse landene på et generelt grunnlag ikke har behov for internasjonal beskyttelse. Det ble vist til at informasjonen de bygger på skal være

330 Norges femte periodiske rapport 14. februar 2005, tilgjengelig på www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats39.htm Se også Norsk senter for menneskerettigheters kommentarer til Norges femte periodiske rapport, 15. februar 2007, tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/fn-rapportering/cat/comment-5-periodic-report-cat-20070215.pdf

331 Conclusions and recommendations of the Committee against Torture, 5 February 2008, tilgjengelig på www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats39.htm For nærmere omtale av anbefalingene, se også *Årbok for menneskerettigheter i Norge 2008* s. 53.

332 Norges svar på FNs torturkomités anbefalinger, 3. juli 2009, tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Norges%20svar030709CAT.doc

oppdatert, upartisk og så balansert som mulig. Det ble videre pekt på at alle søknader fra disse landenes borgere ble underlagt en individuell vurdering, og at dersom søknaden ble avslått hadde vedkommende krav på juridisk bistand og en mulighet til å anke vedtaket inn for Utlendingsnemnda. Det kan da søkes om utsatt iverksettelse av utvisningsvedtaket. Norske myndigheter mente på denne bakgrunn at torturkomiteens anbefalinger på dette punkt var oppfylt.

Torturkomiteen hadde videre anbefalt at det ble ført statistikk over de senere endringene i utlendingsloven³³³ som gjaldt fengsling av og bruk av makt overfor utenlandske statsborgere på Trandum utlendingsinternat. Norske myndigheter la ved slik statistikk i sin besvarelse til komiteen.³³⁴

Torturkomiteen anbefalte også at det ble utpekt et uavhengig tilsyns- og klageorgan for Trandum utlendingsinternat som kunne sikre de internertes rettigheter. I sitt svar til komiteen viste norske myndigheter til at en egen forskrift for politiets utlendingsinternat på Trandum ble fastsatt i statsråd 11. april 2008,³³⁵ og at et tredelt overvåkingsregime med grunnlag i forskriften var under etablering. Dette skulle bestå av ansatte ved internatet med ansvar for det daglige tilsynet med utlendingene (jf. § 15), ledelsen ved politiets utlendingsenhet med ansvar for lokal overvåking av internatet (jf. § 16), og et eksternt tilsynsråd som minst to ganger i året skulle gjennomføre tilsyn med at behandlingen av utlendingene skjer i samsvar med lovgivningen (jf. § 17).

Norske myndigheter opplyste i sitt svar til torturkomiteen at tilsynsrådet begynte sitt arbeid i september 2008, og at rådet årlig vil avgi en rapport som offentliggjøres.

8.8 Sivilombudsmannens undersøkelse av politiets utlendingsinternat på Trandum

Sivilombudsmannen avga i 2007 en særskilt melding til Stortinget om forholdene knyttet til driften ved Politiets utlen-

333 Jf. lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her § 37d, videreført i ny utlendingslov § 107.

334 Se Norges svar på FNs torturkomité's anbefalinger, 3. juli 2009, Recommendation No. 8, tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Norges%20svar030709CAT.doc

335 Forskrift 11. april 2008 nr. 355 om Politiets utlendingsinternat (Utlendingsinternatforskriften).

dingsinternat på Trandum.³³⁶ Saken har blitt fulgt opp av Sivilombudsmannen med et nytt besøk ved internatet i 2009. Ifølge Sivilombudsmannen ga besøket grunn til nærmere undersøkelser av blant annet internatets materielle standard, kontroll av besøk, tilsyn ved opphold på sikkerhetsavdeling og midlertidig fratakelse av eiendeler.

Uttalelse fra Sivilombudsmannen ventes å foreligge på nyåret 2010.

³³⁶ Dokument nr. 4:1 (2006–2007). Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no. For nærmere omtale av meldingen, se *Årbok for menneskerettigheter i Norge 2007*, s. 207.

V NÆRINGSLIVETS SAMFUNNSANSVAR

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 Ny forskrift for gjennomføring av EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) i Norge

Regjeringen vedtok 26. juni forskrift om rapportering og avstemming av pengestrømmer fra petroleumsvirksomheten.³³⁷ Forskriften innebærer en gjennomføring av EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) i Norge.

EITI er et internasjonalt initiativ som tar sikte på å fremme åpenhet om inntektsstrømmene i utvinningsindustrien. Målet med initiativet er at åpenhet omkring ressursinntekter skal bli en global norm, og at en større del av verdens inntekter fra naturressurser skal fremme sosial og økonomisk utvikling. Norge er første OECD-land som har påtatt seg å implementere EITI. Den norske implementeringen vil om-

³³⁷ Forskrift 26. juni 2009 nr. 856 om rapportering og avstemming av pengestrømmer fra petroleumsvirksomheten.

fatte pengestrømmen fra rettighetsselskapene til staten i petroleumsvirksomheten. Forskriften innebærer at petroleums-selskapene nå skal rapportere innbetalingene sine til en uavhengig enhet. Myndighetene på sin side må rapportere til samme enhet de beløp man har mottatt. Enheten skal utarbeide en årlig rapport.

Utkast til forskrift om gjennomføring av EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) i Norge ble sendt på høring 9. februar 2009 med høringsfrist 1. april 2009.³³⁸

1.2 Stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar

Regjeringen la i februar 2009 frem St.meld. nr. 10 (2008–2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*.³³⁹

Dette er første gang en norsk regjering fremmer en stortingsmelding om næringslivets samfunnsansvar. Hensikten med meldingen er å skape økt bevissthet om samfunnsansvar både i privat og offentlig virksomhet. Regjeringen har uttrykt at meldingen skal være et vesentlig bidrag til å avklare myndighetsrollen når det gjelder å utøve, påvirke og stimulere arbeidet med samfunnsansvar. Meldingen er blitt til på grunnlag av en bred prosess der regjeringen involverte frivillige organisasjoner, fagbevegelsen og næringslivet.

De viktigste retningslinjer og initiativer norske myndigheter anbefaler er OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, FNs Global Compact og det globale rapporteringsinitiativet – GRI.

Det går frem av planen at regjeringen forventer at norske bedrifter, private som statlig eide, skal være ledende i arbeidet med samfunnsansvar. De forventes å respektere grunnleggende menneskerettigheter i all sin virksomhet, respektere arbeidstakernes rettigheter og skape anstendige arbeidsvilkår, beskytte miljø og bekjempe korrupsjon gjennom økt åpenhet. I områder hvor det ikke er universelle ret-

338 Høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Horinger/EITI/horingsnotat%20EITI.pdf
Norsk senter for menneskerettigheters høringsuttalelse er tilgjengelig på www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2009/eiti.html

339 Stortingsmeldingen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/pages/2146192/PDFS/STM200820090010000DDDPDFS.pdf

tigheter som organisasjonsrett og forhandlingsrett ønsker regjeringen at bedrifter søker å etablere andre ordninger for at ansattes synspunkter kan høres.

Regjeringen forventer videre at norske bedrifter skal ta med seg god virksomhetspraksis fra Norge når de opererer i utlandet, og at arbeidet med samfunnsansvar må integreres i virksomheten og kontinuerlig følges opp av ledelsen. Regjeringen har som mål at offentlig sektor skal ligge i forkant når det gjelder samfunnsansvar ved offentlig innkjøp av varer og tjenester, så vel som når det offentlige eier eller investerer i bedrifter.

Stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar følges nå opp på mange arenaer både ute og hjemme. Departementet jobber aktivt med å styrke kompetansen i utenriksstjenesten.

1.3 Høring – organisering av det nasjonale kontaktpunktet for OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper

Utenriksdepartementet har i høringsnotat publisert 17. juli 2009 foretatt en vurdering av ulike modeller for hensiktsmessig organisering av det nasjonale kontaktpunktet for OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.³⁴⁰ Som OECD-land er Norge forpliktet til å ha et nasjonalt kontaktpunkt som skal sikre en effektiv gjennomføring av retningslinjene. Et slikt kontaktpunkt ble opprettet i 2000. Det eksisterende norske kontaktpunktet består av representanter fra Utenriksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, LO og NHO. Høringsnotatet tar også opp spørsmål om ikke-juridiske klage- og overvåkningsmekanismer knyttet til norske bedrifters utenlandsaktiviteter og organisering av rådgivningstilbud for næringslivet.

Spørsmålene som tas opp i høringsnotatet er en oppfølging av St.meld. nr. 10 (2008–2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*.³⁴¹

Høringsfristen var 25. september 2009.

³⁴⁰ Høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/ud-samfunnsansvar/stmeld10_modeller.html?id=571360

³⁴¹ Tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-10-2008-2009-.html?id=542966

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 FN's anbefalinger.

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

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

tilrår:

I

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

II

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

Forslag til mandat for nasjonal institusjon for menneskerettigheter:

Nasjonal institusjon skal bidra til større bevissthet om og bedre oppfyllelse av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene i Norge. Den skal bistå myndigheter, organisasjoner, institusjoner, og enkeltpersoner med utredning, rådgivning, utdanning og informasjon om forhold som berører menneskerettighetene. Dette skal skje på basis av egen forskning om og kontakt med forskningsmiljøer i Norge og internasjonalt. En grunnleggende forutsetning er at den nasjonale institusjonen har kompetanse og kapasitet til egen forskning, grunnforsknings – så vel som oppdragsforskning. Denne kompetansen må ligge til grunn for institusjonens øvrige oppgaver. Nasjonal institusjon skal overvåke menneskerettighetssituasjonen i Norge, særlig gjennom forskningsrapporter og utredninger. Den skal ha en rådgivende funksjon overfor myndigheter og organisasjoner. Institusjonen skal ikke behandle enkeltsaker, men henvise til eksisterende ombudsordninger, rettsapparatet eller frivillige organisasjoner. Alle oppgaver kan utføres på eget initiativ eller på initiativ fra andre.

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

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

2. RAPPORTER OM NORGE UNDER INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETSINSTRUMENTER

FN:

• **UPR:** Norge deltok i 2009 for første gang i Menneskerettighetsrådets universelle periodiske landgjennomgang (Universal Periodic Review, UPR). Ordning med landgjennomganger ble vedtatt 15. mars 2006 gjennom resolusjon 60/251³⁴² 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. Rapporten ble oversendt Menneskerettighetsrådet 8. september. Evalueringen av Norge fant sted i Genève 2. 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 seks rapporter levert. Norges sjette rapport ble levert 2. desember 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. 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 20 rapporter levert. Siste rapport ble levert 25. november 2009.

• **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.

342 Se www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx

- **KDK:** Den norske regjeringen skal i henhold til KDK artikkel 18 levere statsrapporter til FNs kvinnediskrimineringskomité hvert fjerde år. Hittil er syv rapporter levert. 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. 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, barneprositusjon og barnepornografi:** Den norske regjeringen skal i henhold til BKs tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprositusjon 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, barneprositusjon og barnepornografi.

ILO:

- **ILO-konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges siste rapport ble levert 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. 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 for arbeid av lik verdi:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges 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 siste rapport ble levert 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 siste rapport ble levert 11. desember 2008.

• **ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stamme-folk:** Den norske regjeringen rapporterer hvert femte år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges siste rapport ble levert 11. desember 2008.

• **ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnarbeid:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges siste rapport ble levert i 2009.

• **ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges siste rapport ble levert 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 siste i juli 2005. Norges neste rapport skal leveres i 2010.

• **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.

• **Europarådets kommisjon 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 siste ble offentliggjort 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 siste rapport ble levert 18. juni 2008. Norges neste rapport skal leveres i 2011.

3. DOMMER MOT NORGE I DEN EUROPEISKE MENNESKERETTIGHETSDOMSTOLEN 1990–2009

	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 2

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
25.	<i>A. v. NORWAY</i>	Dom 09/04/2009 Saksnr. 28070/06	Krenkelse av artikkel 8
26.	<i>EGELAND AND HANSEID v. NORWAY</i>	Dom 16/04/2009 Saksnr. 34438/04	Ingen krenkelse av artikkel 10
27.	<i>PROCEDO CAPITAL CORPORATION v. NORWAY</i>	Dom 24/09/2009 Saksnr. 3338/05	Ingen krenkelse av artikkel 6 nr.1

4. INTERNETTADRESSER

Følgende internettadresser er offisielle. Det finnes også flere uoffisielle, men likevel nyttige, internetsider 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 kvinnekommisjon:

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](http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/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 Rammekonvensjonen 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 nettsider:

- 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.lovdatta.no/traktater

- Norsk senter for menneskerettigheter

www.humanrights.uio.no/

- Norske rettskilder:

www.lovdatta.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
Web-adresse: www.humanrights.uio.no

ISBN 978-82-8158-069-5

Redaktører: Vibeke Musæus og Kristin Høgdaahl
Omslagsfoto: Cornelius Poppe / SCANPIX
Sats og trykk: 07 Gruppen AS

© Norsk senter for menneskerettigheter, juni 2010.
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