

Årbok

om menneskerettigheter i Norge 2013



INNHOOLD

FORORD	9
INNLEDNING	10
KILDER	11
I ENKELTE PROBLEMMOMRÅDER I 2013	15
1. Hvorfor er det viktig og riktig at alle sentrale menneskerettigheter tas inn i Grunnloven?	15
2. Norge bør ratifisere FNs individuelle klageordning for barn.	19
3. Ny nasjonal institusjon bør tilknyttes Stortinget	24
4. Store menneskerettslige utfordringer på norske sykehjem	28
5. Behov for styrket innsats for å oppfylle retten til bolig for vanskeligstilte	34
6. Tilreisende rom har krav på respekt for sitt menneskeverd og sine grunnleggende menneskerettigheter.	39
II NYE TRAKTATFORPLIKTELSE OG INTERNASJONAL OVERVÅKING	45
1. NYE TRAKTATFORPLIKTELSE	45
1.1 Ratifikasjon av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)	45
1.2 Ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon	47
2. PROSESS RUNDT SENTRALE RATIFIKASJONER	48
2.1 Tilleggsprotokoll til barnekonvensjonen om individuell klagerett.	48
2.2 Undertegning av protokoll nr. 15 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon	49
2.3 Ratifikasjoner i bero i 2013	50
3. INTERNASJONAL OVERVÅKING	50
3.1 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	50
3.2 Norges oppfølging av anbefalinger fra FNs torturkomité	52
3.3 Norges rapport til FNs rasediskrimineringskomité.	52

3.4	Norges andre rapportering til FNs menneskerettighetsråd – UPR	53
3.5	Anbefalinger fra Europarådets ekspertgruppe mot menneskehandel	55
3.6	Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité	55
3.7	Norges rapporter til Europarådets sosialrettskomité	56
3.8	Norges rapporter til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO)	56
4.	INTERNASJONALE INDIVIDKLAGESAKER MOT NORGE	57
4.1	Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)	57
4.2	Europarådets sosialrettskomité	58
III	SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER.	59
1.	RETTE TIL LIV	59
2.	FORBUDET MOT TORTUR ELLER UMENNESKELIG ELLER NEDVERDIGENDE BEHANDLING ELLER STRAFF	60
2.1	Ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon	61
2.2	Endringer i sivilombudsmannsloven – nasjonal forebyggende mekanisme	63
2.3	Endringer i psykisk helsevernloven – nattelåsing av pasientrom m.v.	64
2.4	Høyesterettsdom om statens plikt til beskyttelse mot forfølgelse etter EMK.	64
2.5	Norges oppfølging av anbefalinger fra FNs torturkomité – om bruk av isolasjon i fengsel	66
2.6	Stortingsmelding og ny handlingsplan om vold i nære relasjoner	67
3.	FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID	68
3.1	Høring om endringer i straffeloven – kriminalisering av all formidling av prostitusjon	70
3.2	Endringer i utlendingsloven om misbruk av au pair-ordningen	70
3.3	Høyesterettsdom om menneskehandel	71
3.4	Anbefalinger fra Europarådets ekspertgruppe mot menneskehandel	72
4.	VERNET MOT VILKÅRLIG FRIHETSBERØVELSE	73
4.1	Endringer i straffegjennomføringsloven om prøveløslatelse av utenlandske innsatte.	74
4.2	Endring i forskrift om bruk av politiarrest – ny representant i tilsynsutvalget	75
4.3	Høyesterettskjennelse om fortsatt varetektsfengsling med fare for oversoning.	76
4.4	Sivilombudsmannens undersøkelse av tilsynsrådsordningen i kriminalomsorgen	77
5.	RETTE TIL RETTFERDIG RETTERGANG	78
5.1	Endringer i straffeprosessloven – styrket vern av kilder og informanter i straffesaker mv.	79
5.2	Høyesterettsdom om innsyn i interne dokumenter i skattesak	81

5.3	Høyesterettsdom om opplesning av fornærmedes politiforklaring	82
5.4	EMDs avgjørelse i Kristiansen og Tyvik AS mot Norge	83
6.	FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING	85
7.	RETTE TIL ET EFFEKTIVT RETTSMIDDEL	86
7.1	Endringer i utlendingsloven – behandling av sikkerhetsaker	86
8.	KRAVET OM LOVHJEMMEL FOR STRAFF OG FORBUDET MOT STRAFF MED TILBAKEVIRKENDE KRAFT	88
8.1	Lovendringer om forberedelse av terror.	88
9.	VERNET OM PRIVATLIV OG FAMILIELIV	90
9.1	Høring om endringer i straffeloven – vern mot personforfølgelse	91
9.2	Høring om forslag til ny pasientjournallov og ny helseregisterlov	92
9.3	Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven – bruk av varslings- og lokaliseringsteknologi.	94
9.4	Endringer i straffegjennomføringsloven	95
9.5	Endringer i straffeprosessloven – behandling av informasjon fremskaffet ved skjulte tvangsmidler	96
9.6	Ny forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen	97
9.7	Forskriftsendring – utvidet søketilgang for PST i utlendingsforvaltningens datasystem	99
9.8	Sivilombudsmannens uttalelser etter besøk i politiets sentralarrester i Oslo, Hordaland og Rogaland.	99
9.9	EMDs dom i Bernh Larsen Holding og andre mot Norge	103
9.10	EMDs dom i Vilnes og andre mot Norge, «Nordsjødykkersaken»	105
9.11	EOS-utvalgets særskilte melding til Stortinget om PSTs registrering av personer	108
10.	RETTE TIL TANKE-, TROS- OG LIVSSYNSFRIHET	110
10.1	Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om bønnerom på en videregående skole	110
10.2	Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om diskriminering på grunn av livssyn ved godkjenning av privatskole	112
10.3	NOU 2013:1 Det livssynsåpne samfunn	114
11.	RETTE TIL MENINGS- OG YTRINGSFRIHET	115
11.1	Endring i straffeloven om når handlinger er begått «offentlig»	116
11.2	Endringer i straffeprosessloven om pressens kildevern	117
11.3	Høyesterettskjennelse om pressens tilgang til lydopptak fra Treholt-saken	118
11.4	Høyesterettskjennelse om kildevern for journalister	120
11.5	Sivilombudsmannens uttalelse i en sak om ansattes ytringsfrihet	122

12. RETTEN TIL FORSAMLINGS- OG FORENINGSFRIHET	124
13. VERNET OM EIENDOMSRETEN	125
13.1 Høring om NOU 2013:11 Fstekontrakter og folkerett.	125
13.2 Høyesterettsdom om endring av strukturkvoteforskriften	126
14. RETTEN TIL Å STEMME VED FRIE VALG	128
15. RETTEN TIL STATSborgERSKAP.	129
IV ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER	131
1. RETTEN TIL EN TILFREDSSTILLENDE LEVESTANDARD	132
1.1 Høring om endring i forskrift om kortvarig akutthjelp.	132
1.2 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	134
1.3 Kartlegging av bostedsløse i Norge 2012	136
2. RETTEN TIL HELSE	137
2.1 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	138
2.2 Tilsynsmelding 2012 fra Statens helsetilsyn om eldres rett til helsetjenester og vern mot seksuelle overgrep og botilbud for rusavhengige	140
2.3 Forskningsartikkel om bruk av tvang i sykehjem	141
3. RETTEN TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER	142
3.1 Ny lov om stillingsvern for arbeidstakere på skip	143
3.2 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	144
3.3 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité	145
4. RETTEN TIL UTDANNING.	146
4.1 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	147
5. RETTEN TIL DELTAKELSE I KULTURLIVET.	148
5.1 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	148

V	DISKRIMINERINGSFORBUDET OG UTSATTE GRUPPERS RETTIGHETSVERN	150
1.	DISKRIMINERINGSFORBUDET	150
1.1	Nye lover mot diskriminering	151
1.2	Ny lov om stillingsvern for arbeidstakere på skip – styrket vern mot aldersdiskriminering	153
1.3	Endringer i straffelovene – utvidelse av straffansvaret for hatefulle ytringer	154
1.4	Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak i en sak om diskriminering på grunn av seksuell orientering ved leie av husrom	155
1.5	Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om aldersdiskriminering ved utvelgelse til intervju	156
1.6	Norges statsrapport til ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke	157
1.7	Europarådets Sosialrettskomités avgjørelse i den kollektive klagesaken Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) mot Norge	158
1.8	OECD-rapport om alder og arbeidsliv i Norge	160
2.	FORBUDET MOT DISKRIMINERING PÅ GRUNN AV KJØNN	161
2.1	Høring om endringer i straffeloven – utforming av gjerningsbeskrivelsen i bestemmelsen om voldtekt og kriminalisering av forberedelse til tvangsekteskap	162
2.2	Høring om kjønnsnøytrale premier og ytelser i livsforsikringskontrakter	164
2.3	FNs kvinnekomités generelle anbefalinger om økonomiske konsekvenser av ekteskap og kvinner i konfliktsituasjoner	164
3.	FORBUDET MOT ETNISK DISKRIMINERING	166
3.1	Endringer i politiloven – hjemmel for å fastsette vilkår for pengeinnsamling på offentlig sted	167
3.2	Oslo bystyres vedtak om endring i politivedtektene – utendørs soveforbud	169
3.3	Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om Oslo kommunes omtale av romfolk	170
3.4	Likestillings- og diskrimineringsombudets veiledning om forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg for deltakere i voksenopplæring	172
3.5	Statsrapport til FN's rasediskrimineringskomité	174
3.6	Anbefalinger fra FN's komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	175
3.7	Generell anbefaling nr. 35 fra FN's rasediskrimineringskomité – om bekjempelse av rasistiske hatefulle ytringer	175

4. URFOLK	177
4.1 Endringer i reindriftsloven mv. – avvikling av områdestyrene	178
4.2 Norges statsrapport til ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter. . . .	180
5. NASJONALE MINORITETER	181
6. BARN	182
6.1 Høring om endringer i straffelovene – styrket vern for barn mot seksuelt misbruk og drap	183
6.2 Høring om ny tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon om individuell klagerett.	185
6.3 Endringer i barneloven om barneperspektivet i foreldretvister og økt beskyttelse mot vold og seksuelle overgrep	187
6.4 Endringer i barneloven om farskap og morskap.	189
6.5 Endringer i barnevernloven om kvalitet i barnevernets arbeid.	189
6.6 Endringer i opplæringsloven om styrket vern mot mobbing	190
6.7 Høyesterettsdom om bruk av samfunnsstraff for en lovbrøyer under 18 år	191
6.8 Sivilombudsmannens uttalelse om vurdering av barnets beste ved avslag på søknad om besøkstillatelse i fengsel	193
6.9 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	194
6.10 FNs barnekomités Generelle kommentar nr. 14 om barnets beste	195
6.11 FNs barnekomité – Generell kommentar om barns rett til helse, om næringslivets påvirkning på barn og om rett til hvile, fritid og lek . . .	197
6.12 Tilsynsmelding 2012 fra Statens helsetilsyn – sosialtjenester og barnevern	198
6.13 Ny nasjonal strategi for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom.	199
7. FUNKSJONSHEMMEDES RETTIGHETER	200
7.1 Ratifikasjon av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)	201
7.2 Endringer i diskrimineringsombudsloven – tilsyn med gjennomføring av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne	203
7.3 Høring om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven – rett til brukerstyrt personlig assistanse	204
7.4 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse i en sak om universell utforming på juridisk fakultet, UiO	205
7.5 Likestillings- og diskrimineringsombudets rapporter om utfordringer ved gjennomføring av CRPD	206
7.6 Stortingsmelding om mennesker med utviklingshemming.	209
7.7 Rapport fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	210

8. FLYKTNINGERS OG ASYLSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN	212
8.1 Forslag til endringer i utlendingsloven om behandling av omgjøringsanmodninger	213
8.2 Endringer i utlendingsloven om gjennomføring av Dublin III-forordningen	214
8.3 Sivilombudsmannens uttalelse om Utlendingsnemndas saksbehandlingstid i asylsak	216
8.4 Sivilombudsmannens uttalelse om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i asylsak – hensynet til barnets beste mv.	217
8.5 Norges oppfølging av anbefalinger fra FNs torturkomité	218
8.6 Utlendingsnemndas rapport om oppfølging av Stortingsmelding om barn på flukt	220
8.7 Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppe avvikles.	221
 VI NÆRINGSLIVETS SAMFUNNSANSVAR	223
1.1 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	223
 VEDLEGG	225
1. KONGELIG RESOLUSJON AV 21. SEPTEMBER 2001	225
2. RAPPORTER OM NORGE UNDER INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETSINSTRUMENTER.	227
3. DOMMER MOT NORGE SOM STATSPART I DEN EUROPEISKE MENNESKERETTIGHETSDOMSTOLEN 1990–2013	231
4. INTERNETTADRESSER	233

FORKORTELSER

BK	FNs barnekonvensjon
ECRI	Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse
EMD	Den europeiske menneskerettighetsdomstol
EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon
CEACR	ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoner
CPT	Den europeiske torturkomiteen
CRPD	FNs konvensjon for funksjonshemmedes rettigheter
ECOSOC	FNs økonomiske og sosiale råd
FN	De forente nasjoner
GRETA	Europarådets ekspertgruppe mot menneskehandel
ILO	Den internasjonale arbeidsorganisasjonen
KDK	FNs kvinnediskrimineringskonvensjon
LDO	Likestillings- og diskrimineringsombudet
MRL	Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
OPCAT	Valgfri tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
RESP	Den reviderte europeiske sosialpakt
RDK	FNs rasediskrimineringskonvensjon
RKNM	Europarådets rammekonvensjon om beskyttelsen av nasjonale minoriteter
SMR	Norsk senter for menneskerettigheter
SP	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter
SPU	Statens pensjonsfond utland
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) presenterer herved sin tiende årbok om menneskerettigheter i Norge. Formålet med årboken er å belyse hvordan nasjonale myndigheter i 2013 har ivaretatt de menneskerettslige forpliktelser Norge har påtatt seg. Årboken er det viktigste enkeltstående arbeid SMR presenterer hvert år forankret i sitt mandat som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

I tillegg til en faktabasert oversikt over hendelser som gjelder Norges menneskerettslige forpliktelser, trekker årboken frem enkelte problemområder som har stått sentralt i året som gikk, og fremmer senterets anbefalinger til hvordan myndighetene skal løse utfordringene.

I årets utgave redegjør senteret for viktigheten av at alle sentrale menneskerettigheter tas inn i Grunnloven, og norske myndigheter oppfordres til å ratifisere FNs individuelle klageordning for barn. Videre redegjør vi for hvorfor en ny nasjonal institusjon bør tilknyttes Stortinget, og vi fremmer vår bekymring for det som fremstår som store menneskerettslige utfordringer på norske sykehjem. Det gis også en vurdering av behovet for at myndighetene styrker sin innsats for å oppfylle retten til bolig for vanskeligstilte. Til slutt ser vi på utfordringene tilreisende rom møter i Norge, og understreker at gruppen har krav på respekt for sitt menneskeverd og sine grunnleggende menneskerettigheter på lik linje med andre.

Vi håper at årboken kan tjene som et nyttig oppslagsverk, og at den gir et tilstrekkelig dekkende bilde av menneskerettighetenes plass i Norge. Det er også vårt håp at boken vil være til inspirasjon, både for dem som søker å realisere rettighetene sine og for ansvarlige myndigheter.

Inga Bostad
Direktør

Kristin Høgdahl
Fungerende leder av Nasjonal institusjon

INNLEDNING

Norsk senter for menneskerettigheter har siden 2004 utgitt en årbok om menneskerettighetssituasjonen i Norge. Boken gir en oversikt over utviklingen i Norge i 2013 når det gjelder de mest sentrale rettighetsområdene som de internasjonale menneskerettighetene dekker.

I den første delen av årboken behandles noen av de menneskerettslige utfordringene som senteret mener har stått særlig sentralt i Norge i året som har gått. Senteret gir i denne delen en analyse av de faktiske forholdene og kommer med anbefalinger til norske myndigheter. I den andre delen av årboken følger en oversikt over nye traktater, pågående ratifiseringsprosesser, internasjonal overvåking av Norge samt uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i individklagesaker mot Norge i 2013. Den tredje og siste delen gir en beskrivende omtale av sentral utvikling i 2013 når det gjelder beskyttelsen av menneskerettigheter i Norge. Omtalen er basert på et utvalg kilder sortert etter sivile og politiske rettigheter, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, forbudet mot diskriminering, vern om særskilte grupper og næringslivets samfunnsansvar.

Norsk senter for menneskerettigheter har status som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter i henhold til kongelig resolusjon av 21. september 2001. En sentral del av mandatet som nasjonal institusjon er å overvåke menneskerettighetssituasjonen i Norge. Årbok om menneskerettigheter i Norge er et viktig ledd i dette overvåkingsarbeidet.

Årboken er utarbeidet gjennom felles innsats fra alle ansatte ved nasjonal institusjon. Vi vil rette en særskilt takk til de vitenskapelige assistentene Kirsten Kvalø, Agnes Harriet Lindberg og Ingrid Egeland Thorsnes, som har bidratt med innsamling, systematisering og skriving av tekster til bokens faktadel. I tillegg har fagpersoner ved senteret kommet med bidrag og innspill til arbeidet. Senteret retter en stor takk til en rekke personer innen offentlig sektor, ombudene, Sametinget og frivillige organisasjoner, som har kommet med nyttige innspill og grunnlagsinformasjon til årboken.

Norsk senter for menneskerettigheters virksomhet bygger på de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormene. Menneskerettighetskonvensjonene og praksis fra tilsynsorganer opprettet i medhold av disse, er derfor utgangspunkt for hvilke saker som tas opp i årboken.

Også den norske Grunnloven, som står over annen norsk lovgivning, verner enkelte menneskerettigheter. Derfor er også Grunnlovens menneskerettighetsvern grunnlag for saker som omtales i årboken.

Årboken baserer seg på etterprøvbare kilder. Det er et begrenset antall kilder som er benyttet, men likevel er det et omfattende materiale. I det følgende presenteres de kildene som årboken baserer seg på:

1. Ny lovgivning

En vesentlig del av norske myndigheters gjennomføring av menneskerettsforpliktelser skjer gjennom ny lovgivning. En kartlegging av nye lover er vesentlig for årboken. Årboken gir en oversikt over lovgivning som er endelig vedtatt av Stortinget, samt forslag til ny lovgivning. Innspill fra høringsuttalelsene tas med der dette anses relevant.

2. Nye traktatforpliktelser

Det skjer en kontinuerlig regelutvikling på det internasjonale planet. Nye menneskerettsforpliktelser vedtas innenfor rammene av internasjonale organisasjoner som FN og Europarådet. Norske myndigheters tilslutning til nye internasjonale forpliktelser får betydning for menneskerettighetssituasjonen i Norge. Årboken gir derfor en oversikt over eventuelle nye menneskerettsforpliktelser i form av traktater Norge har sluttet seg til, eller som det er aktuelt for Norge å slutte seg til.

3. Domstolspraksis

Domstolspraksis kan fortelle mye om myndighetenes oppfølging av menneskerettighetene. Boken tar derfor for seg avgjørelser fra Høyesterett der menneskerettighetene har blitt påberopt og/eller anvendt.

Avgjørelsene illustrerer ofte hvordan norske domstoler forholder seg til menneskerettslige normer når de tar stilling til tvister mellom privatpersoner og offentlige myndigheter, og viser menneskerettighetenes gjennomslagskraft. Dessuten er avgjørelsene et uttrykk for domstolenes syn på menneskerettighetene.

4. Uttalelser fra Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen er gjennom lov gitt et særskilt mandat til å vurdere hvordan menneskerettighetene ivaretas i forvaltningens praksis. Sivilombudsmannens uttalelser blir generelt tillagt stor vekt av myndighetene. Derfor bygger årboken også på uttalelser fra Sivilombudsmannen der internasjonale menneskerettighetsnormer eller Grunnlovens rettighetsbestemmelser er behandlet.

5. Praksis fra andre statlige ombud og klageorganer

I Norge har vi flere ulike ombuds- og klageordninger. Enkelte av disse har relativt ofte befattning med forhold knyttet til etterlevelse av menneskerettighetene. Dette gjelder i første rekke Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Årboken bygger derfor også på uttalelser og vedtak fra disse organene.

6. Rapportering til internasjonale overvåkingsorganer

De sentrale FN-konvensjonene om menneskerettigheter etablerer komiteer for å overvåke statenes oppfyllelse av konvensjonene og pålegger samtidig statene en rapporteringsplikt til komiteene. Rapporteringene gir viktig informasjon om statens oppfyllelse av konvensjonene, og de viktigste dokumentene i prosessene er derfor omtalt i årboken. Statens egne rapporter gir omfattende informasjon om hvordan myndighetene oppfyller sine konvensjonsforpliktelse.

De supplerende rapportene fra sivilt samfunn, for eksempel ombudene, Norsk senter for menneskerettigheter som nasjonal institusjon (NI) og frivillige organisasjoner, bidrar med tilleggsinformasjon og peker på forhold som ikke er tatt opp av staten selv. Komiteenes avsluttende merknader («Concluding observations») til det enkelte land er en viktig kilde fordi de inneholder komiteens egne synspunkter på statens oppfyllelse av de forpliktelsene som følger av konvensjonen. Merknadene gir også anbefalinger om hvilke skritt staten bør ta for ytterligere å sikre håndhevelse av de menneskerettighetsforpliktelsene som følger av den aktuelle konvensjonen.

Europarådet og ILO har lignende systemer for oppfølging av sine konvensjoner på menneskerettighetsfeltet. Årboken omtaler rapporter fra Europarådets ministerkomité, torturkomité, sosialrettskomité og kommisjonen mot rasisme og intoleranse. Observasjonsuttalelser og direkte forespørsler fra ILOs komité for anvendelse av konvensjoner og rekkommandasjoner omtales i den grad de anses å ha vesentlig betydning for oppfyllelsen av menneskerettighetene.

Norge er i tillegg forpliktet til å rapportere til FNs menneskerettighetsråd i forbindelse med den universelle periodiske landgjennomgangen (UPR). Denne ordningen for regelmessige granskninger av menneskerettighetssituasjonen i samtlige av FNs medlemsland var en nyvinning ved 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. Ved UPR-gjennomgangen omtaler årboken statsrapporten, de supplerende rapportene, FNs dokumentasjon om Norge, anbefalingene fra MR-rådet til Norge og Norges midtveisevaluering.

Årbokens Vedlegg 2 inneholder en oversikt over Norges rapporteringsforpliktelser.

7. Uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i individklagesaker

En annen form for sikring av offentlige myndigheters menneskerettighetsforpliktelser er internasjonale klageordninger for behandling av klager fra enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner som opplever brudd på sine menneskerettigheter. Flere av menneskerettighetskonvensjonene har opprettet slike klageordninger.

Dommer og avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen er folkerettslig bindende for Norge og utgjør en viktig kilde i årboken. Uttalelser fra de øvrige internasjonale tilsynsorganene er ikke rettslig bindende. Uttalelsene er likevel viktige fordi norske myndigheter ofte føler seg forpliktet til å tilpasse seg de signalene som er gitt av de internasjonale tvisteløsningsorganene.

Årboken omtaler avgjørelser i klagesaker fremmet mot Norge for følgende internasjonale klageorganer: Den europeiske menneskerettighetsdomstol, Europarådets sosialrettskomité, FNs menneskerettighetskomité, FNs torturkomité, FNs kvinnediskrimineringskomité og FNs rasediskrimineringskomité.

8. Generelle uttalelser om menneskerettigheter fra FN og Europarådet

Komiteene som overvåker FNs menneskerettighetskonvensjoner, avgir også generelle kommentarer om hvordan konvensjonens bestemmelser bør forstås. Komiteenes uttalelser om hvordan konvensjonen tolkes, har stor autoritet og kan være viktige kilder til forståelse av menneskerettighetene. Nye generelle kommentarer omtales der de gir veiledning for tolkning av konvensjonen og dermed reglens rekkevidde.

Boken omtaler også enkelte rapporter eller uttalelser fra FNs spesialprosedyrer for menneskerettigheter. Spesialprosedyrerne er FN-systemets mer spesialiserte, men mindre formelle organer for oppfølging av menneskerettighetene. Disse består av uavhengige eksperter og grupper (som spesialrapportører, spesialrepresentanter og arbeidsgrupper) som arbeider med menneskerettighetsvernet for særlige grupper eller innenfor særlige rettighetsområder. Deres uttalelser er som regel rettet mot et avgrenset tema eller en spesifikk gruppe. Fordi disse personene utpekes i personlig og uavhengig egenskap og er fremstående eksperter på menneskerettigheter, kan de gi viktige bidrag til forståelsen av menneskerettighetsutfordringer i flere land, også i Norge. Årboken omtaler enkelte uttalelser som anses å være særlig relevante.

I tillegg omtales utvalgte generelle rapporter og uttalelser fra Europarådets overvåkingsorganer, der disse beskriver problemområder av særlig relevans for Norge.

9. Medieoppslag

Medienes kontrollfunksjon er viktig innenfor menneskerettighetsfeltet. Mye av den debatten som føres om menneskerettighetenes stilling i Norge, finner sitt uttrykk gjennom mediene. Årbokens kildegrunnlag åpner opp for å omtale et lite utvalg presseklipp, dersom de belyser viktige menneskerettslige problemstillinger.

10. Forskning, utredninger og lignende

Offentlig tilgjengelig materiale i form av publiserte utredninger, forskning, rapporter, notater og lignende fra ikke-statlige organisasjoner, forskningsinstitusjoner, offentlige ombud og departementer kan også være en informasjonskilde for årboken.

I ENKELTE PROBLEMOMRÅDER I 2013

I analysedelen av årboken behandles noen av de menneskerettslige utfordringene som senteret mener har stått sentralt i Norge i året som har gått. Senteret gir i denne delen en analyse av de faktiske forholdene og kommer med anbefalinger til norske myndigheter. Behandlingen omfatter følgende tema: Hvorfor er det viktig og riktig at alle sentrale menneskerettigheter tas inn i Grunnloven? (1), Norge bør ratifisere FNs individuelle klageordning for barn (2), Ny nasjonal institusjon bør tilknyttes Stortinget (3), Store menneskerettslige utfordringer på norske sykehjem (4), Behov for styrket innsats for å oppfylle retten til bolig for vanskeligstilte (5), og Tilreisende rom har krav på respekt for sitt menneskeverd og sine grunnleggende menneskerettigheter (6).

1. Hvorfor er det viktig og riktig at alle sentrale menneskerettigheter tas inn i Grunnloven?

17. mai 2014 feirer vi 200-årsjubileum for den norske Grunnloven, som ble vedtatt på Eidsvoll i 1814. Dette vil være viktig historisk markering av en av verdens eldste någjeldende konstitusjoner. Det store spørsmålet er om vi primært skal feire en historisk dag for et gammelt dokument, eller om vi også skal feire Grunnloven som vår høyeste rettskilde og en hjørnestein i dagens moderne demokrati og rettssamfunn. Senteret vil hevde at Grunnloven i tillegg til å ha stor historisk verdi som en av de eldste konstitusjonene i verden, også må ses på som et viktig og levende dokument med betydning for enkeltpersoner og det norske samfunnet i fremtiden.

Grunnloven har fra begynnelsen av vært et konstituerende element i den norske statsdannelsen og i utviklingen av Norge som nasjon. Historiske versjoner av Grunnloven har inneholdt bestemmelser som vi ikke har noen grunn til å være stolt av i dag, som for eksempel den såkalte «jødeparagrafen». Motsatt manglet Grunnloven lenge stadfestingen av at parlamentarismen er en grunnleggende politisk styreform i Norge. Over 300 grunnlovsendringer (som har endret 2/3 av

paragrafene) har funnet sted i takt med samfunnsutviklingen.¹ Denne fleksibiliteten og tilpasningsevnen kan være hemmeligheten bak en levedyktig grunnlov. Tiden er nå inne til å ta et viktig skritt fremover ved å inkludere en menneskerettighetskatalog i Grunnloven.

Markeringen av 200-årsjubileet er et egnet tidspunkt for å reflektere over hva som skal være Grunnlovens rolle i fremtidens Norge. Det å gi menneskerettighetene en mer fremskutt plass i Grunnloven er prinsipielt viktig, slik senteret ser det. Menneskerettighetene er blitt et sentralt verdigrunnlag i det norske samfunnet. Vi oppfatter oss som et samfunn som setter den enkeltes menneskeverd i høysetet. Dette må også kunne hevdes å være en oppfatning av Norge som deles i andre land. Et slikt verdisyn har bidratt til å utvikle et samfunn med rettslige og institusjonelle rammer som gir reelt innhold til idealer om likhet, respekt, fordeling, inkludering og ansvarlighet.

Tiden er nå moden for å oppdatere dagens fragmenterte og begrensede rettighetsvern ved å inkludere alle sentrale menneskerettigheter i Grunnloven. Stortinget har selv initiert, for første gang, et bredt anlagt og godt faglig fundert arbeid som utgjør grunnlaget for de forslagene som nå ligger til behandling i Stortinget.² Det er tid for våre folkevalgte å tenke langsiktig og løfte frem de moralske, politiske og juridiske, så vel som de pragmatiske, argumentene for innføring av menneskerettighetene i Grunnloven. Hva er så de sentrale argumentene for å gi menneskerettighetene en slik plass?

Det første og bærende argumentet er at menneskerettighetene reflekterer den genuine folkeviljen. Den reflekterer folkeviljen ikke bare som flertallets vilje, men som den interesse alle enkeltindivider har av at samfunnet respekterer, beskytter og oppfyller deres grunnleggende rettigheter. Det bør derfor ses som en moralsk forpliktelse for enhver stat å sikre dette på best mulig måte, fordi det er statens grunnleggende oppgave. Det er det som gir legitimitet i det folket den er satt til å styre. Grunnloven er det best egnede stedet å forankre en slik forpliktelse og det er legitimt å forvente at folkeviljen kommer klart til uttrykk.

For det andre er menneskerettighetene også et uttrykk for norske verdier og bør derfor inngå i Grunnloven. Prinsippene som ligger til grunn for vår samfunnsmodell, har samme røtter som de internasjonale menneske-

1 Se Dag T. Holseth, «Endringer i Grunnloven», oversiktsartikkel Lovdata, 22. januar 2014.
2 Forslag fremsatt i Stortinget, se <http://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Grunnlovsforslag/>, Dokument 12/30-36 og 12/14-16. Rapporten fra Stortingets Menneskerettighetsutvalg, Dokument 16 (2011–2012), se <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2011-2012/dok16-201112.pdf>

rettighetene. Det er en langvarig tradisjon i det norske samfunnet for å ta ansvar for fellesskapet ved å inkludere og sikre enkeltindividene. Dette fellesansvaret er nedfelt i en samfunnsmodell med individet i sentrum og har medført et stabilt, godt utviklet og velregulert samfunnsliv på alle områder. Det har gjort seg gjeldende i utformingen av det politiske systemet («den nordiske modellen»), rettsstaten, arbeidsrelasjoner og forhold som trygd og sosiale tjenester.

For det tredje utgjør den foreslåtte menneskerettighetskatalogen en nødvendig utdyping av Grunnloven § 2. Vårt moderne samfunn forstås som et system basert på demokrati, rettsstat og menneskerettigheter. Dette reflekteres nå i Grunnlovens nye formålsparagraf (jf. § 2). Dagens grunnlovstekst utdyper hva som ligger i begrepene demokrati og rettsstat, men vier svært lite plass til menneskerettigheter.

For det fjerde vil en slik grunnlovsfesting være et avgjørende grep for å «hente menneskerettighetene hjem». Dette vil kunne sikre en mer helhetlig, nyansert forståelse av internasjonale normers plass i det norske samfunnet og bidra til å dempe av eksisterende skepsis mot menneskerettighetenes innflytelse i deler av statsapparatet og hos enkelte andre samfunnsaktører.

Det hevdes at menneskerettigheter innebærer en uønsket maktforskyvning til fordel for den dømmende makt. Det er grunn til å advare mot et slikt syn. Alle tre statsmakter har et ansvar for å sikre gjennomføring av menneskerettighetene. Demokratiet hviler på prinsippet om maktfordeling som innebærer at det bør være en balanse mellom lovgivende, utøvende og dømmende makt. Alle tre har sine unike oppgaver og roller. Stortinget utformer det normative rammeverket, regjeringen iverksetter nødvendige tiltak innenfor disse rammene, og den dømmende makt etterser gjennomføringen og vurderer eventuelle prinsipielle motsetninger og interessekonflikter.

Dersom regjering og Storting tar sitt fulle ansvar for å sikre menneskerettighetene, bør det ikke oppstå ubalanse mellom de ulike statsmaktene. Maktfordelingen er nettopp ment å sikre mot at én av de tre svikter sin oppgave. Domstolene vil derfor normalt kun ha en korrigerende rolle i svært avgrensede tilfeller. En grunnlovsfesting vil kunne bidra til en økt felles forståelse og aksept for menneskerettslige normer. Det vil også kunne bidra til å dempe den overdrevne bruken av «rettsliggjøring» som et negativt begrep.³

3 Se *Årbok 2012*, s.17–28 og *Årbok 2011* s. 18 flg.

For det femte vil grunnlovsfesting kunne bidra til et mer robust vern for enkeltpersoner på lengre sikt. Innføring av regler og minstestandarder i Grunnloven er vanskeligere å endre, sammenliknet med alminnelige lover. Dette skaper langsiktig forutsigbarhet, klarhet og trygghet som er viktig i et demokratisk samfunn. Videre bidrar dette til økt tillit i bred forstand, noe som igjen vil virke positivt inn på politiske prosesser, der vanskelige beslutninger ofte må tas.

Et sjette argument er vår egeninteresse i et internasjonalt samfunn basert på en velfungerende rettsorden. Flere har uttrykt skepsis til maktforskryvning til internasjonale overvåkingsmekanismer for menneskerettigheter. Norges interesser som lite land har alltid vært å bidra til utviklingen av et internasjonalt samfunn basert på demokratiske prinsipper og en velfungerende rettsorden. Vi ønsker å være del av det sivilisatoriske prosjektet som menneskerettighetene er. Derfor har Norge vært en pådriver for menneskerettigheter internasjonalt. Det er et viktig bidrag til bedre levekår for mennesker i andre land og til å sikre en stabil og fredelig sameksistens. Menneskerettslige mekanismer har begrenset makt idet de primært har en rådgivende og støttende rolle, til forskjell fra andre internasjonale samarbeidsavtaler som innebærer en stor grad av suverenitetsavståelse. Tidvis kritikk av Norge fra internasjonale menneskerettighetsorganer har blitt møtt med overdreven negativitet og kritikk. Norge må være en støttespiller for videreutvikling av disse mekanismene og ikke underminere deres rolle på grunn av noen (ofte nødvendige og legitime) korrekser fra internasjonale overvåkingsorganer.

Grunnloven av 1814 var i front i sin samtid med hensyn til demokratisering av samfunnet, inspirert av de franske- og amerikanske grunnlovene. Vi kan i 2014 med rette feire det faktum at vi har beholdt Grunnlovens ånd gjennom alle disse årene. Hvis vi blir tilbakeholdende når det gjelder videreutvikling av vår høyeste rettskilde, vil vi komme på etterskudd og underminere Grunnlovens relevans og posisjon i samfunnet. Det står også om vår troverdighet som internasjonal pådriver for menneskerettigheter.

Det syvende argumentet er behovet for en helhetlig oppgradering av rettighetsvernet i Grunnloven i tråd med de universelle menneskerettighetene. Mer spesifikt gjelder det betydningen av at økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ikke utelates. Enkelte som ytrer skepsis mot innlemmelse av menneskerettigheter i Grunnloven, knytter dette særlig til de økonomiske og sosiale rettighetene som er tatt med i FN's verdenserklæring om menneskerettigheter, og nedfelt i FN's juridisk forpliktende konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

heter (ØSK). Sistnevnte er allerede inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven.

Velferdsstaten og dens beskyttelse av økonomiske og sosiale rettigheter er en bærebjelke i vår samfunnsstruktur og har stor oppslutning i den norske befolkningen. Samtidig er det viktig å skille mellom internasjonale minstestandarder når det gjelder økonomiske og sosiale rettigheter, og de norske sosiale ordningene som ofte går mye lenger enn de internasjonale forpliktelsene. De førstnevnte forpliktelsene omhandler først og fremst prinsippene for likeverdig tilgang til disse rettighetene og minstestandarder som Norge i alt det vesentlige overoppfyller. Det anerkjennes et stort handlingsrom til nasjonalstaten for hvilke ordninger og i hvilket omfang man velger å iverksette disse.⁴

Det bør bygges videre på det norske verdigrunnlaget som ligger til grunn for velferdsstaten når rettigheter skal innlemmes i Grunnloven. Det er viktig å unngå det til dels kunstige skillet mellom økonomiske og sosiale rettigheter på den ene siden og sivile og politiske rettigheter på den andre. Det er behov for en mer realistisk oppfatning av hvilke sosiale, juridiske og ressursmessige konsekvenser rettighetene kan innebære. Fokuset bør heller være på den internasjonale orden vi som lite land er avhengig av, og hvordan vi kan bidra til gjennomføring av disse rettighetene internasjonalt. Vi har mye å bidra med basert på våre egne erfaringer med å konkretisere det mange oppfatter som vage internasjonale bestemmelser.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler på denne bakgrunn at:

- grunnlovsrevisjonen gjennomføres med direkte henvisning til Norges internasjonale forpliktelser⁵
- alle sentrale menneskerettigheter, herunder sivile, økonomiske, politiske, sosiale og kulturelle rettigheter, inntas i Grunnloven

2. Norge bør ratifisere FNs individuelle klageordning for barn

FNs barnekonvensjons tredje tilleggsprotokoll om individuell klagerett for barn (TP-BK) trer i kraft 14. april 2014, etter at Costa Rica ble det

⁴ Se *Årbok 2012*, s.17–22.

⁵ Se foreliggende forslag til ny Grl. § 92 «Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter.» (Grunnlovsforslag 30 alternativ 2)

tiende landet som ratifiserte protokollen.⁶ FNs generalforsamling vedtok den tredje tilleggsprotokollen til FNs barnekonvensjon ved konsensus 19. desember 2011. Klageordningen er utformet etter modell av de klagemekanismene som allerede er vedtatt for FNs sentrale menneskerettighetskonvensjoner. Protokollen sikrer at barn kan fremme klager til BKs overvåkingsorgan (FNs barnekomité) over brudd på konvensjonen. Dette er et viktig fremskritt for å styrke gjennomføringen av barns rettigheter. Både BK og tilleggsprotokollen har bred støtte både blant barnerettsforkjempere og folk flest.

Norge har verken signert eller ratifisert protokollen. Det ble imidlertid fremmet representantforslag om ratifikasjon av TP-BK i Stortinget 15. juni 2012 fra daværende opposisjon (V, KrF, H og FrP). Stortinget ba regjeringen utrede fordeler og ulemper ved en ratifikasjon av tilleggsprotokollen. I mars 2013 bestilte Utenriksdepartementet en juridisk analyse av konsekvensene av en eventuell norsk tilslutning. Rapporten fra utreder Frode Elgesem forelå i juni 2013 og ble sendt på en åpen høring.⁷ I et nytt vedtak 21. juni 2013 anmodet Stortinget regjeringen om snarest å legge frem en sak om ratifikasjon av tilleggsprotokollen om individklagerett til FNs barnekonvensjon.⁸ Per 31. desember 2013 var saken fortsatt til behandling i Utenriksdepartementet.

Norsk senter for menneskerettigheter anser rapporten for å være en grundig gjennomgang av aktuelle problemstillinger i diskusjonen rundt ratifikasjon av tilleggsprotokollen. Blant rapportens funn var at protokollen sannsynligvis vil styrke gjennomføringen av barns rettigheter nasjonalt og internasjonalt. Senteret støtter rapportens hovedkonklusjoner og anser at det vil være en fordel for Norge å ratifisere, og at det ikke er tungtveiende innvendinger mot ratifikasjon. Et overveldende flertall av høringsinstansene var av samme oppfatning.

Det er nå viktig at regjeringen tar hensyn til rapporten og de ulike høringsuttalelsene, og sørger for fremdrift i arbeidet med å ratifisere TP-BK. Vi håper dette kan markere et positivt vendepunkt i det som har vært en skeptisk holdning fra myndighetenes side til ratifikasjon av nye internasjonale menneskerettighetsavtaler, og da særlig individuelle klageordninger. Ratifiseringsspørsmål har blitt knyttet til utredningsprosesser, i seg selv et naturlig og nødvendig tiltak. Vårt inntrykk er imidlertid at langtrukne utredningsprosesser har blitt brukt for å unngå

6 Se FNs traktatsamling (United Nations Treaty Collection), tilgjengelig på https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en

7 Se nærmere omtale av rapporten og den etterfølgende høringsrunden i del V, 6. Barn.

8 Vedtaket er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/regpubl/stmeld/2013-2014/meld-st-4-20132014/2/11.html?id=738377>

å ta stilling. Det tok for eksempel ti år før tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon ble ratifisert. Diskusjonen om en individklageordning til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har også vært langtrukken og saken er fortsatt uavklart.

Det synes å være en uberettiget og overdreven skepsis mot menneskerettighetene, som har blitt forsterket av debatten om økt «rettsliggjøring» av samfunnet.⁹ Menneskerettigheter har i det perspektivet blitt fremhevet som problematisk for Norges demokratiske handlingsrom. Senteret mener dette er en unyansert og uheldig tilnærming.

Det er flere grunner til at barn bør gis mulighet til å fremme sin sak både nasjonalt og internasjonalt.

Ratifikasjon av tilleggsprotokollen vil for det første styrke det enkelte barns rettslige stilling og barns rettigheter generelt, både nasjonalt og internasjonalt. Særlig er ratifikasjonen viktig for å sette barns rett til effektive rettsmidler i fokus. Ratifikasjon vil i lys av dette klart være til barns beste. Den nye tilleggsprotokollen gir barn som individer en reell klagemulighet som vil styrke realiseringen av de materielle rettighetene som følger av FNs barnekonvensjon. Ratifikasjon av protokollen medfører ikke vedtak av nye rettigheter, men vil kunne bidra til mer effektiv gjennomføring av disse rettighetene. Barnekomiteens tolkningspraksis vil bidra til klarhet og forutsigbarhet, noe senteret håper vil dempe det vi ser som en overdreven skepsis til konsekvensene av ratifikasjon.

For det andre vil protokollen stimulere til å styrke nasjonale rettsmidler for barn. Adgangen til å klage til barnekomiteen er ment å skulle supplere de nasjonale rettsmidlene som allerede skal være tilgjengelige. Ved å styrke de nasjonale rettsmidlene slik at saker prøves nasjonalt, vil man også kunne unngå at en omfattende saksmengde skal føres for barnekomiteen.¹⁰ I den nevnte norske utredningen om tilslutning til TP-BK, og i den etterfølgende høringsrunden, ble det påvist at det er begrensede muligheter for barn i Norge til å få prøvd saker om brudd på BK nasjonalt, og at det derfor burde foretas en gjennomgang av rettsmidlene som er tilgjengelige for barn.¹¹ Opprettelse av en nasjonal klageordning for barn vil være et viktig virkemiddel. Dette kan gi barn et lavterskeltilbud med mulighet til å bli hørt, i tillegg til domstolsapparatet som ofte kan oppleves som komplisert og utilgjengelig for barn.

9 Se nærmere omtale av rettsliggjøringsdebatten i *Årbok 2011* s. 18 flg., og *Årbok 2012* s. 17–28.

10 Se sjette og tiende avsnitt i protokollens fortale.

11 Se nærmere omtale i del II, Nye traktatforpliktelser og internasjonal overvåking samt del V, Barn.

En tredje grunn til å ratifisere er Norges internasjonale omdømme. Ved å ratifisere tilleggsprotokollen vil Norge sende et klart budskap om at vi tar barns rettigheter på alvor, både nasjonalt og internasjonalt. Norges utenrikspolitiske mål omfatter et ønske om å bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene og styrke barns rettigheter internasjonalt.¹² Norge har vært aktiv som «norm-entreprenør» internasjonalt, og har skapt sin nisje i verdenspolitikken ved å føre an og sette dagsorden i internasjonale relasjoner, blant annet når det gjelder menneskerettigheter. Tilbakeholdenhet overfor ratifikasjon vil derimot kunne svekke Norges troverdighet som garantist for barns rettigheter og vanskeliggjøre arbeidet med å styrke den internasjonale rettsorden forankret i FN. Ved å ratifisere protokollen viser Norge også solidaritet med barn i de landene der barns rettigheter står langt svakere enn i Norge.

Et fjerde sentralt argument er at Norge kan være med å påvirke komiteens tolkningspraksis. Praksis fra komiteen vil utgjøre en ny autoritativ kilde til hvordan rettighetene som er nedfelt i BK, skal tolkes og anvendes i individuelle saker. Dette har vært en av de viktigste begrunnelsene for opprettelsen av en tilleggsprotokoll. Slik praksis vil påvirke norsk rettsanvendelse uavhengig av om Norge ratifiserer eller ikke.

Klageprosessen er multilateral, og saker som bringes inn for barnekomiteen, vil legge til rette for en styrket juridisk dialog både mellom komiteen og den enkelte stats domstoler, men også mellom de ulike staters domstoler. Slik kan Norge ved å ratifisere tilleggsprotokollen bli en aktiv deltaker ved klar og konsekvent anvendelse av standardene i nasjonal rettspraksis. Dette vil innvirke på hvordan barnekonvensjonen blir tolket av komiteen, og derved også påvirke andre lands forståelse av konvensjonens bestemmelser.

Et femte moment gjelder bekymringen for det politiske handlingsrommet. Den norske diskursen har i senere år fokusert på bekymringen for at internasjonale menneskerettighetsmekanismer innsnevrer det politiske handlingsrommet nasjonalt. Den eksterne utredningen viser at denne negative tilnærmingen synes å være overdreven. Den konkluderer med at det er rimelig å anta at handlingsrommet for norske myndigheter vil bli noe innsnevret, men at innsnevringen av nasjonalt handlingsrom trolig ikke vil bli drastisk. Eventuelle inngrep i nasjonal suverenitet er langt mer omfattende på områder som forsvar og økonomisk samarbeid, enn det som er tilfellet på menneskerettighetsområdet. Barnekomiteen, i likhet med andre overvåkingsmekanismer på

12 St. mld. 15 (2008–2009) «*Interesser, ansvar og muligheter*», s. 105.

menneskerettighetsområdet, spiller en mer korrigerende rolle ut fra internasjonale minstestandarder. Det er ikke snakk om detaljstyring med hensyn til hvilke tiltak som skal iverksettes. Staten har stor grad av skjønnsmargin når det gjelder hvordan rettighetene gjennomføres nasjonalt.

Til slutt noen betraktninger knyttet til barnekonvensjonens økonomiske og sosiale rettigheter. Disse rettighetene har vært gjenstand for særlig oppmerksomhet, men denne skepsisen bør ikke være et tungveiende argument mot ratifikasjon. Barnekonvensjonen har i sin ordlyd tatt inn bestemmelser som imøtegår en slik tilbakeholdenhet. For det første krever ikke forpliktelsene umiddelbar gjennomføring.¹³ Det forventes imidlertid gradvis gjennomføring, og at staten gjør sitt ytterste for å ivareta rettighetene på en effektiv måte.¹⁴ For det andre innrømmes medlemsstatene en skjønnsmargin i valget av virkemidler og spørsmål om ressursallokering. Komiteen har mulighet til å vurdere de tiltakene som staten iverksetter, men må alltid, i henhold til tilleggsprotokollen,¹⁵ ta hensyn til statens skjønnsmargin.

Avslutningsvis minnes det om barnekonvensjonens artikkel 3, hvor det fremgår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser som angår barn.¹⁶ Det er ikke tvil om at spørsmålet om hvorvidt Norge skal ratifisere tilleggsprotokollen, innebærer en avgjørelse som påvirker barn, og at barnets beste således må være et grunnleggende hensyn i spørsmålet om protokollen skal ratifiseres.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler på denne bakgrunn at:

- regjeringen fremmer en proposisjon til Stortinget slik at ratifikasjon av TP-BK kan finne sted

13 Unntakene gjelder diskrimineringsvernet og at statene må møte absolutte minstestandarder.

14 Begrepet «to the maximum extent of [the state's] available resources» i Barnekonvensjonens artikkel 4, innebærer at den norske staten må gjøre sitt ytterste for effektiv gjennomføring, noe som ikke nødvendigvis i vår sammenheng innebærer økte ressurser

15 Videre oppstiller tilleggsprotokollen artikkel 10(4) en nær likelydende bestemmelse som tilleggsprotokollen til ØSK artikkel 8 (4), nemlig at «the Committee shall consider the reasonableness of the steps taken by the State party in accordance with article 4 of the Convention. In doing so, the Committee shall bear in mind that the State party may adopt a range of possible policy measures for the implementation of the economic, social and cultural rights in the Convention». Som det fremgår av Elgesems rapport, skal dette tolkes på tilsvarende måte som TP-ØSK artikkel 8 (4)

16 General Comment no. 5 CRC/GC/2003/5, s. 4.

3. Ny nasjonal institusjon bør tilknyttes Stortinget

FN oppfordrer alle land til å opprette en nasjonal institusjon for menneskerettigheter for å fremme og beskytte menneskerettighetene i eget land. Det skal være en institusjon uavhengig av myndighetene, men med høy autoritet og legitimitet, som derved kan bidra til gjennomføring av menneskerettighetene nasjonalt gjennom overvåking, rådgiving og pådriverarbeid.

I noen land kalles det en menneskerettighetskommisjon, andre steder et menneskerettighetsombud. Norges nåværende nasjonale institusjon, et høyst uvanlig universitetstilknyttet menneskerettighetscenter, mistet sin internasjonale A-status i 2012.¹⁷ Tilknytningen til Universitetet i Oslo skal opphøre, og FN anbefaler sterke bånd til Stortinget. 2014 blir forhåpentligvis det året da Norge kan gjenopprette sin status som A-nasjon også i det internasjonale nettverket av mer enn 100 nasjonale institusjoner for menneskerettigheter.

Regjeringens tverrdepartementale arbeidsgruppe for utredning av veien videre for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (heretter NI eller nasjonal institusjon), avsluttet sitt arbeid våren 2013. Utenriksdepartementet utarbeidet deretter et høringsdokument (heretter rapporten) basert på vurderingene fra arbeidsgruppen. Rapporten, som inkluderer et utkast til lov om ny nasjonal institusjon, ble sendt på høring i slutten av juni 2013. Der ble det foreslått å opprette et nytt uavhengig forvaltningsorgan med eget styre, administrativt underordnet Utenriksdepartementet. Det ble avgitt 40 høringsuttalelser innen fristen 24. september. Av disse var det 30 som avga substansielle innspill til rapporten.

Norsk senter for menneskerettigheter tok initiativ til en åpen diskusjon om det utsendte forslaget, som ble avholdt 14. august. Hovedsaken på møtet var organiseringen av den nye nasjonale institusjonen, herunder fordeler og ulemper ved den foreslåtte modellen. Det var en informativ diskusjon som fremhevet og belyste både positive sider og utfordringer ved den foreslåtte modellen.

Senteret som nasjonal institusjon ser det som svært positivt at regjeringen gjennom høringsdokumentet med tilhørende lovforslag bekrefter sin intensjon om å videreføre en nasjonal institusjon med A-status i Norge etter utskillelse fra Universitetet i Oslo. Det konkrete forslaget

¹⁷ Det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner vurderer den enkelte institusjon opp mot FNs standarder for nasjonale institusjoner, Parisprinsippene, og gir A-, B- eller C-status avhengig av full, delvis, eller ikke oppfyllelse.

som fremsettes i lovutkastet, er positivt idet det gir en ny nasjonal institusjon et klart definert og bredt mandat, funksjoner som ivaretar de sentrale oppgavene, herunder overvåking, rådgivning, samarbeid og bevisstgjøring. Det åpner dessuten for et bredt spekter av arbeidsmetoder. Alt dette er i tråd med FNs Paris-prinsipper.

De to viktigste utfordringene, og derved også svakhetene ved forslaget, er en organisasjonsmodell som ikke gir tilstrekkelig profil og institusjonell tyngde, og manglende vurdering av ressursgrunnlaget. Dette sår tvil om institusjonen vil kunne oppfylle oppgavene som er spesifisert i mandatet.

Hovedspørsmålet er hvorvidt Norge bør opprette en ny nasjonal institusjon med stortingstilknytning.

Blant de høringsuttalelser som ble avgitt i september 2013, er det et stort flertall som etterlyser en stortingstilknytning for den nye nasjonale institusjonen.¹⁸ Rapporten fra Utenriksdepartementet drøfter muligheten for slik tilknytning og fremsetter flere gode argumenter for denne løsningen. Regjeringens arbeidsgruppe hadde imidlertid ikke det nødvendige mandatet fra Stortinget til å kunne fremsette et konkret forslag om stortingstilknytning som alternativ til den foreslåtte modellen.

Senteret som nasjonal institusjon er positiv til at diskusjonen har tydeliggjort betydningen av stortingstilknytning for en ny nasjonal institusjon. Det er både prinsipielle og praktiske grunner til å velge en slik modell.

For det første bør Stortinget ha direkte eierskap til den nasjonale institusjonen, gitt at den lovgivende forsamling har det overordnede ansvaret for at den utøvende myndighet respekterer menneskerettslige forpliktelsene som fellesskapet har overfor enkeltpersoner i Norge. Stortinget kan følge opp sitt ansvar på flere måter, herunder gjennom utnevning av NIs ledelse, høring av strategiske planer, behandling av årlige og tematiske rapporter og debatt om menneskerettslige spørsmål og anbefalinger fremmet av nasjonal institusjon. Stortinget, i motsetning til et fagdepartement, har ansvar for hele bredden av temaområder som NI har i sitt mandat, og er derfor et naturlig tilknytningssted.

For det andre vil en slik tilknytning sikre institusjonens uavhengighet fra utøvende myndighet. En større avstand til regjeringen vil styrke til-

18 Høringsuttalelser, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/horinger/hoeringsdok/2013/horingsdokument-om-vurdering-av-endringer/horingsuttalelser.html?id=731939>

liten til den nasjonale institusjonens selvstendige rolle. Dette er sentralt når NI skal overvåke menneskerettighetssituasjonen, og om nødvendig uttale seg kritisk til manglende gjennomføring.

Tilknytning til parlamentet utgjør dessuten internasjonal anbefalt praksis. Sterke bånd mellom nasjonale institusjoner og nasjonalforsamlingen anbefales av FNs generalsekretær og FNs høykommissær for menneskerettigheter, slik dette er nedfelt i Beograd-prinsippene vedtatt av det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner i 2012.¹⁹

De internasjonale anbefalingene fokuserer særlig på to aspekter ved parlamentstilknytning: på den ene siden utvelgelse og utnevning av institusjonenes ledelse, på den andre siden direkte rapportering til parlamentet om menneskerettighetssituasjonen. Venezia-kommisjonen,²⁰ med referanse til Paris-prinsippene, gir også støtte til at Stortinget oppnevner overvåkings- og tilsynsfunksjoner med kvalifisert flertall. Direkte rapportering til Stortinget understøttes også av praksis fra det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner.

Et tredje moment er behovet for en høyprofilert institusjon. I Norge er det et mangfold av institusjoner som i større eller mindre grad berører menneskerettighetene. En nasjonal institusjon skal ha en koordinerende rolle mellom ulike aktører. Dette fordrer at institusjonen får en formalisert autoritet. Nærhet til og ansvarlighet overfor de folkevalgte gir status og nødvendig tyngde for effektiv utøvelse av de lovpålagte oppgavene som Stortinget vedtar.

For det fjerde må en nyetablert institusjon ha troverdighet blant norske aktører i sitt arbeid for å styrke utsatte individer og grupper i Norge. Det forventes derfor at den ved opprettelse, etablering og i sin løpende virksomhet har nær kontakt med og støtte fra det sivile samfunn. Mange menneskerettighetsaktører har ved tidligere anledninger gitt sin støtte til en nær tilknytning mellom NI og Stortinget, blant annet i forbindelse med Sveaass-utvalgets rapport med forslag om å etablere en menneskerettighetskommisjon underlagt Stortinget.²¹ Gjennom flere år har mange sentrale menneskerettighetsaktører engasjert seg i spørsmålet om nyetablering. Det er derfor viktig at deres velbegrunnede argumenter tas på alvor, slik at en ny institusjon får full støtte i en vanskelig oppstartsfase.

19 Beograd-prinsippene, se <http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/Portuguese/DocumentsPage/Belgrade%20Principles%20Final.pdf>

20 Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgiving (Venezia-kommisjonen) er et rådgivende organ under Europarådet.

21 Sveaass-utvalgets rapport <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonalt-institusjon/om/docs/NINorwayFinalUD-14.03.11.pdf>, s. 98–103 om kommisjonsmodellen.

For det femte vil en nyetablering av NI i Norge bli fulgt med interesse i andre land som har merket seg nedgraderingen til B-status. Når det gjelder menneskerettigheter generelt, har Norge et godt omdømme internasjonalt. De nordiske landene er derimot ikke i front når det gjelder utviklingen av nasjonale institusjoner. I det perspektivet vil tilknytning til Stortinget markere et nordisk eksempel som styrker statusen for slike institusjoner i land i og utenfor Europa. Dette vil ytterligere styrke vår utenrikspolitiske troverdighet og påvirkningsevne på menneskerettighetsområdet.

I tillegg til stortingstilknytning er manglende avklaring av ressursgrunnlaget for en ny nasjonal institusjon en stor utfordring. SMRs tiårige erfaring og den eksterne evalueringen av arbeidet ved nasjonal institusjon indikerer klart at en budsjetttramme på NOK 6–7 millioner ikke er tilstrekkelig for dagens NI. En ny NI med et klart mandat og mer spesifiserte og lovpålagte oppgaver vil ha store problemer med å oppfylle forventinger til en ny nasjonal institusjon.

Det er en rimelig forventning at Norge som aktiv pådriver for menneskerettigheter i sin utenrikspolitikk, ønsker å fremstå som et foregangsland når det gjelder nasjonale institusjoner ved å unngå en minimalistisk tilnærming. Isteden kunne man se for seg ambisjoner om bedre kjennskap til hva menneskerettigheter er og ikke er, veiledning for utsatte personer, vilje fra myndighetenes side til å innhente råd om menneskerettslige utfordringer og at Norges NI skal være en aktiv og faglig bidragsyter til det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner. Dette fordrer en utredning av oppgaver og rimelige forventinger innenfor de ulike lovpålagte virksomhetsområdene.

Blant de områdene som dagens NI har måttet nedprioritere, mener vi det er særlig viktig å styrke kapasiteten når det gjelder overvåking over hele bredden av NIs mandat, nærmere undersøkelser innenfor problematiske temaområder; undervisning for profesjonsgrupper hvor menneskerettighetene utgjør en særlig utfordring, og veiledningskapasitet overfor enkeltpersoner som mener seg utsatt for overgrep. Her er det helt riktig påpekt av flere at NI bør være mer aktiv og synlig – noe som vil fordre tilleggsressurser.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler på denne bakgrunn at:

- Stortinget i samarbeid med regjeringen fremmer forslag om etablering av en ny nasjonal institusjon direkte tilknyttet Stortinget, herunder utnevning av institusjonens ledelse og årlig rapportering om menneskerettighetssituasjonen

- ressursgrunnlaget utredes for å sikre at ny nasjonal institusjon kan oppfylle sine lovpålagte oppgaver

4. Store menneskerettslige utfordringer på norske sykehjem

Den demografiske utviklingen viser en klar tendens til at verdens befolkning eldes. Mange eldre utgjør en stor ressurs for samfunnet, men etter hvert som alderdomssvekkelse gjør seg gjeldende, øker sårbarheten og behovet for hjelp. Dette skaper store menneskerettslige utfordringer. Verdens helseorganisasjon har anslått at minst 4 millioner eldre i Europa opplever manglende omsorg, og at det hvert år i Europa dør opptil 2500 eldre som følge av omsorgssvikt.²² Tilsyn og media avdekker med jevne mellomrom grov omsorgssvikt overfor eldre også i Norge.

Menneskerettighetene skal sikre individets rettigheter og friheter og beskytte den enkeltes iboende verdighet og integritet. Menneskerettighetene har derfor en svært viktig funksjon når staten skal imøtekomme de utfordringene som rammer personer som svekkes av alderdom. Det er en særlig utfordring å skape gode miljøer for aldring blant demente og andre med kognitive svekkelser, både hjemme og i institusjon. Her kan et menneskerettslig perspektiv, hvor mennesket settes i sentrum, være et viktig verktøy for å sikre at tilbudet til eldre kvalitetssikres bedre.

Det er i Norge mer enn 41 000 mennesker som bor på sykehjem.²³ Dette er den største institusjonspopulasjonen i Norge. Det antas at en svært stor andel av beboerne på norske sykehjem har demens (ca. 80 prosent), og mange har psykiske lidelser (ca. 70 prosent).²⁴ Dette viser at beboere på sykehjem er en stor gruppe med mangfoldige og sammensatte hjelpebehov. Både forskning og tilsynsrapporter fra 2013, samt stadig tilbakevendende og graverende saker i media, indikerer at beboere på sykehjem opplever manglende omsorg og mangel på nødvendig helsehjelp. Spørsmålet er om slik mangelfull behandling og omsorg ved noen sykehjem også kan utgjøre brudd på menneskerettighetene.

22 World Health Organization, *European report on preventing elder maltreatment*, 2011.

23 Statistisk sentralbyrå, «Statistikk årlige tall, Pleie- og omsorgstjenester», 2012, justert tall 1. juli 2013: 41.732.

24 Se f.eks. Meld. St. 29 2012–2013 – *Morgendagens omsorg*.

Eldre nyter den samme menneskerettslige beskyttelse som alle andre. I det følgende gis en kort fremstilling av de mest sentrale menneskerettslige rammene for eldre i sykehjem.

Etter ØSK artikkel 12 om retten til helse er staten forpliktet til å sikre alle legebehandling og pleie under sykdom.²⁵ Forpliktelsene skal oppfylles progressivt over tid, men inneholder også minimumsstandarder som statene er forpliktet til å oppfylle umiddelbart.²⁶ Retten til helse består av mange elementer. Vesentlig for eldre i sykehjem vil blant annet være tilgang på medisinsk vurdering, riktig medisiner, daglig omsorg, mulighet for aktivitet og riktig og tilstrekkelig ernæring. ØSK-komiteen har flere ganger vurdert integrerte helse- og omsorgstjenester til eldre i tilknytning til artikkel 12.²⁷ I en anbefaling til Nederland vurderer komiteen forholdene i sykehjem særskilt. Der fokuseres det på utilstrekkelig bemanning, manglende opplæring og manglende systemer for geriatrisk behandling, og komiteen anbefaler tilsynsmekanismer som overvåker kvaliteten på tjenester til eldre.²⁸

Norge ratifiserte i 2013 FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Denne konvensjonen vil være særlig relevant for eldre med nedsatt funksjonsevne, men det er foreløpig uklart i hvilken grad svekkelser på grunn av alder faller inn under begrepet nedsatt funksjonsevne i konvensjonen forstand. Personer med demens anses vernet av CRPD, mens ytterligere avklaringer trolig vil komme i fremtidig praksis.

SP artikkel 7 og EMK artikkel 3 fastsetter et forbud mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling. Forbudet er absolutt og omfatter også private parter som er tjenesteleverandør for norske myndigheter. Nedverdiggende behandling er forbudets nedre terskel og defineres blant annet som behandling som har påført offeret en følelse av frykt, angst og/eller underlegenhet, slik at offeret ydmykes eller fornedres fysisk eller psykisk.²⁹ Dette gjelder særlig hvis handlingen er del av en etablert praksis. De fleste sakene fra EMD knyttet til artikkel 3 dreier seg om kriminalsaker, men praksis kan være relevant i saker om eldre på sykehjem. Det kan blant annet dreie seg om tilgang på mat og drikke, særlig

25 Se også ØSK-komiteens Generelle kommentar nr. 6 om eldres økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1995).

26 Over, avsnitt 10.

27 Se komiteens konkluderende merknader til Slovenia i 2006, dok. nr. E/C 12/SVN/CO/1, avsnitt 35; og til Italia i 2004, dok.nr. E/C 12/1/Add 103, avsnitt 51.

28 Se ØSK-komiteens konkluderende merknader til Nederland i 2010, dok. nr. E/C 12/NDL/CO/4-5, avsnitt 29.

29 Se f.eks. Kudla v Poland (2000) klagenr. [30210/96](#).

kombinert med andre mangler slik som manglende fysisk aktivitet.³⁰ Domstolen har også vurdert bruk av tvang i forhold til artikkel 3.³¹ EMD har dessuten krevd at staten skal iverksette positive beskyttelses-tiltak for å hindre brudd på artikkel 3, slik at myndigheter og institusjoner selv forebygger og ved mistanke om dårlig behandling etterforsker og iverksetter tiltak for beskyttelse.³² Det finnes eksempler fra norske sykehjem, slik som utstrakt bruk av frihetsberøvelse og tvang, mangel på respekt, nedlatende behandling, underernæring, manglende aktivitetstilbud og manglende muligheter for fysisk aktivitet, som samlet eller hver for seg vil kunne falle inn under betegnelsen nedverdiggende behandling.

EMK artikkel 8 beskytter den enkeltes integritet ved å fastslå at enhver har rett til respekt for sitt privat- og familieliv.³³ Vilkårene for inngrep i individets integritet er strenge, og det samme gjelder for beslutningsprosessen og kravet om en klageordning. Vilkårene skal være innfridd i hver enkelt beslutning om inngrep i en persons integritet. Utgangspunktet er den enkeltes rett til selv å bestemme, og eventuelt bortfall av samtykkekompetanse må vurderes konkret. Det er et vilkår at tiltaket anses nødvendig, noe som fordrer at myndighetene følger det minste inngreps prinsipp. Det kreves også at tiltaket er forholdsmessig ut fra graden av inngrep i en persons integritet og hvordan dette oppleves for den enkelte. Inngrep i den enkeltes integritet foretas i utstrakt grad i norske sykehjem for eksempel ved tvangsmedisinering, svært begrensede muligheter til selv å bestemme over egen hverdag, tvangsmating og pålagte rutiner for vask og stell.

Individets integritet reguleres også i CRPD artikkel 12 om rettslig handleevne for personer med nedsatt funksjonsevne. Artikkel 12 har ført til økt fokus på om bruk av tvang er berettiget eller ikke. I Norge har det de siste årene pågått en debatt om bruk av tvang overfor psykisk syke, særlig i forbindelse med en vurdering av Lov om psykisk helsevern, der blant annet det såkalte behandlingsskriteriet ble diskutert.³⁴ Norge valgte å ratifisere CRPD med en tolkningserklæring som av flere anses som et forsøk på å begrense betydningen av artikkel 12. Senest i desember 2013 kritiserte Likestillings- og diskrimineringsom-

30 Starokadomskiy v Russia (2008), klagenr. 42239/02.

31 Se f.eks. Henaf v France (2003) klagenr. 65436/01 (bundet til seng), Mouisel v France (2002) klagenr. 67263/01 (bruk av håndjern på sykehus).

32 Z v UK (2001) klagenr. 29392/95), avsnitt 74, Se også: Watts v UK (2010) klagenr. 53586/09 (potensiell skade mot eldre person ved stenging av omsorgshjem).

33 Jamfør EMK artikkel 5 om retten til frihet og sikkerhet som også er aktuell, men som ikke behandles her.

34 NOU 2011: 9 *Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet Balansegangen mellom selvbestemmelsesrett og omsorgsansvar i psykisk helsevern* (Paulsrud-utvalget).

budet og Norsk sykepleierforbund tvangsbruken i norsk psykiatri. Til tross for at det i utstrakt grad benyttes tvang også overfor eldre i norske sykehjem, er denne gruppen ikke berørt i debatten.

Doktoravhandlingen *Inadekvat pleie og omsorg i sykehjem* fra NTNU 2013³⁵ viser grunnleggende utfordringer i Eldres rett til helse og omsorg, og praksis som i ytterste konsekvens kan karakteriseres som nedverdiggende behandling. I tillegg kommer store inngrep i den enkeltes integritet, privatliv og rett til selvbestemmelse.

I avhandlingen kartlegges situasjonen for eldre på sykehjem basert på spørreundersøkelser blant de ansatte. Studiens hovedfunn er at beboere på sykehjem utsettes for inadekvat pleie og omsorg av både emosjonell og fysisk karakter, samt forsømmelser. Totalt rapporterte 91 prosent av de ansatte å ha observert minst én episode som innebar inadekvat pleie og omsorg, og 87 prosent anga at de selv hadde utført minst én handling. Handlinger som trekkes frem, er tyveri, isolering, trusler, tvang, mobbing, seksuelle overgrep, straff og nekting av mat, klær eller privilegier for å tvinge frem en bestemt atferd eller å behandle en beboer nedverdiggende ved for eksempel å overse, ignorere, la være å skifte på eller forsømme munnstell. Mest hyppig rapportert var handlinger av psykisk karakter og forsømmelser. Samlet avdekker avhandlingen en svært alvorlig situasjon på norske sykehjem, hvor man kan stille spørsmål ved om deler av praksisen utgjør grove menneskerettighetsbrudd.

Avhandlingen oppsummerer situasjonen slik: «Den høye forekomsten av inadekvat pleie og omsorg, overgrep og forsømmelser som er kommet fram i denne studien påpeker behovet for å intervensere. Det er fortsatt mangel på oppmerksomhet rundt dette i mange land, også i Norge. En forutsetning for endring er å erkjenne at problemet finnes, deretter må det følges opp med handling. Et viktig element i god praksis er å være i stand til å oppdage inadekvat pleie og omsorg, overgrep og forsømmelser og også å forstå hvilke alvorlige konsekvenser slike handlinger kan ha for beboerne.»

En viktig del av helse- og omsorgstilbudet på sykehjem er tilstrekkelig og næringsrik mat, noe som også er trukket frem av norske myndigheter.³⁶ Det ble i 2013 gjennomført et prosjekt om ernæring for eldre i

35 Wenche Malmedal, *Inadequate Care, Abuse and Neglect in Norwegian Nursing Homes*, NTNU 2013.

36 St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening, Framtidas omsorgsutfordringer*

sykehjem.³⁷ Gjennom en rekke kilder anslås det at 20 til 50 prosent av beboerne i sykehjem lider av underernæring. Dette er en stor utfordring for oppfyllelse av beboernes rett til helse. Prosjektet viste at man gjennom en menneskerettslig tilnærming, ved å sette mennesket og den enkeltes behov i sentrum, kan redusere underernæring hos beboere på sykehjem.

Helsetilsynet har gjennomført et fireårig prosjekt med en særlig satsing på tilsyn med helse- og sosialtjenester til eldre, og prosjektet ble avsluttet i 2013.³⁸ Prosjektet ble igangsatt på bakgrunn av kunnskap om fare for svikt, blant annet gjennom tidligere tilsyn og en forskningsrapport om tilstanden i norsk eldreomsorg.³⁹ Det ble påvist utfordringer i ytelsen av helse- og omsorgstjenester til eldre, omfattende utfordringer i struktureringen av arbeidet med eldreomsorg i kommunene og et stort antall brudd på reglene om bruk av tvang. Rapporter fra enkelttilsyn avdekket alvorlige enkeltepisoder som dødsfall på grunn av feilmedisinering, flere mistanker om seksuelle overgrep mot beboere, bruk av tvang ved å binde pasientens hender og utnyttning ved å opprette falskt testamente. Helsetilsynets oppsummering av prosjektet fremlegges i 2014.

Helsetilsynets rapporter om bruk av tvang på sykehjem avslørte i 2011/2012 lovbrudd i 89 av 103 undersøkte kommuner. Bruk av tvang er et område med særlige menneskerettslige utfordringer. Bruk av tvang kan bryte med forbudet mot nedverdiggende behandling, retten til frihet og sikkerhet og retten til privatliv.

Bruk av tvang er et særlig inngripende tiltak, og all bruk av tvang er derfor forbudt med mindre det finnes hjemmel i lov. Såkalt omsorgstvang er bare tillatt i helt særegne situasjoner der personen ikke selv anses å kunne fatte en ansvarlig beslutning. Hjemmel for tvang i sykehjem er gitt i Pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4 A. Hovedvilkåret er bortfall av samtykkekompetanse.⁴⁰ I tillegg gis regler om vilkår for tvang, ulike tvangstiltak, hvordan tvang kan gjennomføres og ikke minst krav til vedtak og klagemuligheter. Tvang etter disse bestemmelsene kan bare benyttes av hensyn til pasienten selv.

37 Karlsen, Stray Aurdal, Terragni, Barth Eide og Iversen, *Nordic Journal of Human Rights*, 31:3 (2013)

38 Se omtale tilgjengelig på <http://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Eldretilsynssatsing/>

39 Wergeland Sørbye, Vengnes Grue og Vetvik, *Kunnskap om svikt i tjenester til skroplige eldre*, Diakonhjememts høgskole Rapport 2009/5

40 Se § 4-3 «dersom pasienten på grunn av fysiske eller psykiske forstyrrelser, senil demens eller psykisk utviklingshemming åpenbart ikke er i stand til å forstå hva samtykket omfatter»

Reglene ble innført i 2006, men trådte i kraft først i 2009 for å gi tilstrekkelig tid til opplæring av helsepersonell. Likevel viser en undersøkelse publisert i 2013 store utfordringer i praktiseringen av dette lovverket.⁴¹ Resultatet av kvalitative gruppeintervjuer med sykehjemansatte viste at tvang forekom hyppig, og at det ble fattet få vedtak. Eksempler på situasjoner hvor tvang ble benyttet, var medisinerings, motstand mot stell, regulering av matinntak/ernæring og motstand mot prøvetaking, bruk av sengehest eller brett på stol, innleggelse og tilbakeholdelse, uønsket atferd som roping, tilgrising, trusler og vold mot ansatte og andre pasienter, roting i skap og ødeleggelse av inventar. Mye av tvangen var ulovlig. Delvis var tvang ikke bestemt av hensyn til pasienten selv, men av hensyn til andre, eller tvang ble benyttet på grunn av mangel på ressurser. I svært mange tilfeller var formelle krav ikke fulgt, ved at det ikke var fattet vedtak eller feil person fattet vedtak, og beboere ble i utstrakt grad utsatt for ulovlig frihetsberøvelse.

Undersøkelsen viste at de ansatte var usikre på praktiseringen av lovverket, og at det ble ansett som problematisk at hjemmelen ikke dekket tvang av hensyn til andre, samt tilfeller der tvang etter personalets oppfatning ville være det minste ondet for pasienten. En lignende undersøkelse fra 2005 viste også utstrakt bruk av tvang som «umulig kan være presserende nødvendig i alle tilfellene».⁴²

Gjennomgangen ovenfor indikerer en svært alvorlig situasjon hvor det kan forekomme omfattende og til dels grove brudd på menneskerettighetene overfor eldre på norske sykehjem. Dette er en uakseptabel situasjon som det umiddelbart må settes i gang aktive tiltak for å utbedre. Dessverre er det slik at tidligere dokumentasjon viser at brudd på Eldres rettigheter ikke er noe nytt. Derfor må det nå settes kraft bak alle gode politiske ønsker om en bedre eldreomsorg.

På tross av at Eldres rettigheter har en klar rettslig forankring i de internasjonale menneskerettighetene, er det menneskerettslige perspektivet nesten fraværende i eldreomsorgen. Dette gjelder både den politiske debatten, offentlige myndigheters arbeid med menneskerettigheter, faglige utredninger og forskning og i opplæringen av relevant helsepersonell. Helsetilsynet legger heller ikke menneskerettslige standarder til grunn i sitt tilsynsarbeid. Det finnes lite rettspraksis om brudd på Eldres rettigheter. Også blant sivilsamfunnet i Norge savnes aktører som med

41 Pedersen, Hem, Gjerberg og Førde, «Bruk av tvang i sykehjem etter ny lovgivning», *Tidsskrift for Den norske legeforening* okt. 2013.

42 Kirkevold Øyvind, «Bruk av tvang i sykehjem», *Tidsskrift for Den norske legeforening* 2005.

sterk stemme taler for å styrke eldres stilling ut fra et menneskerettslig perspektiv.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler på denne bakgrunn at norske myndigheter:

- snarest initierer en kartlegging av menneskerettighetssituasjonen for eldre i sykehjem basert på den kunnskapen som allerede er tilgjengelig, for å identifisere områder med umiddelbare utfordringer samt områder hvor det mangler nødvendig kunnskap for videre oppfølging
- straks følger opp dokumentasjonen om utstrakt bruk av ulovlig tvang overfor beboere på sykehjem med umiddelbare tiltak for å se på lovverk, praksis og kontroll med dette. Det må også sikres ytterligere opplæring av ansatte i eldreomsorgen, basert på individets integritet og verdighet
- starter et arbeid med å gi menneskerettighetene større betydning innenfor eldreomsorgen i Norge ved selv å innarbeide menneskerettighetene i planverk, strategier, evalueringer og rapporter, og ved å forvente at underliggende etater, tilsyn og kommuner skal gjøre det samme

5. Behov for styrket innsats for å oppfylle retten til bolig for vanskeligstilte

Norge er ifølge FNs utviklingsindeks et av verdens beste land å leve i. Til tross for et velutviklet velferdssystem er én sentral sektor blitt mye kritisert de seneste årene. Den norske boligsektoren er lenge blitt beskrevet som «velferdsstatens vaklende pilar». ⁴³ Selv om den store majoriteten i Norge bor trygt og godt, regnes 150 000 personer i dag som vanskeligstilte på boligmarkedet, og av disse er over 6000 mennesker bostedsløse. ⁴⁴ Dette er ingen ensartet gruppe, og den omfatter fattige barnefamilier som sliter med å betjene husleien, personer som står uten et hjem etter endt soning, og personer med funksjonsnedsettelse eller sosiale problemer som trenger særlig oppfølging for å bo bra.

I et land med Norges velstandsnivå er det både overraskende og urovekkende at så mange personer opplever vanskeligheter på boligmarkedet. Å ha et trygt sted å bo er et grunnleggende behov og en for-

43 Ulf Torgersen, *The wobbly pillar of the welfare state*, I: B. Turner, J. Kemeny og L. Lundqvist (red.), *Between State and Market: Housing in the post-industrial Era*, s. 116–126, Stockholm 1987.

44 NOU 2011: 15, *Rom for alle – En sosial boligpolitikk for framtiden*, se f.eks. s. 17.

utsetning for helse, arbeid, utdanning og samfunnsdeltakelse. Det å falle utenfor boligmarkedet medfører derfor en risiko for å falle utenfor på andre sentrale velferdsområder.

Norges utfordringer i den sosiale boligsektoren har vekket oppmerksomhet også internasjonalt. FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-komiteen) har gjentatte ganger kritisert myndighetenes innsats for vanskeligstilte på boligmarkedet.⁴⁵ Komiteen har uttrykt særlig bekymring over det vedvarende høye antallet bostedsløse, og et økende antall barn som er bostedsløse sammen med sine foreldre.

Norske myndigheter har gjennom å vedta internasjonale menneskerettighetskonvensjoner forpliktet seg til å ivareta befolkningens rett til bolig. I det følgende er spørsmålet hvordan myndighetene kan gjennomføre retten til bolig for vanskeligstilte grupper i lys av dokumenterte utfordringer.

Statens forpliktelser følger av ØSK artikkel 11, der retten til bolig inngår i en tilfredsstillende levestandard. Videre har Den europeiske sosialpakten, som er vedtatt i Europarådet, en bestemmelse om rett til bolig i artikkel 31. Begge traktatene er folkerettslig bindende for Norge og har ekspertkomiteer som overvåker gjennomføringen av rettighetene.

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-komiteen) forstår retten til bolig under ØSK artikkel 11 slik at statene blant annet må sørge for tilgjengelige boliger med en adekvat kvalitet, at forholdet mellom inntekter og boutgifter ikke må true oppfyllelsen av andre basisbehov, og at det må tas særlig hensyn til vanskeligstilte grupper.⁴⁶

Statspartene har plikt til å realisere retten til bolig gradvis til den er oppfylt fullt ut, uten diskriminering av noe slag.⁴⁷ Gjennomføringen skal skje med «alle egnede midler, og da særlig med lovgivningstiltak».⁴⁸ Som formuleringen viser, oppstiller ikke menneskerettighetene noe krav om at nasjonal lovgivning skal gi individer et *lovfestet krav på en bolig*. Samtidig kan bestemmelsen forstås slik at lovgivningstiltak ofte utgjør et egnet gjennomføringstiltak. Videre tolkes statenes forpliktelser

45 Se ØSK-komiteens konkluderende merknader til Norge avgitt 23. juni 2005, dok. nr. E/C.12/1/Add.109, se avsnittene 18–19 og 37–38 samt konkluderende merknader avgitt 13. desember 2013, dok. nr. E/C.12/NOR/CO/5, se avsnittene 15–16.

46 ØSK-komiteens Generelle kommentar nr. 4 og 7.

47 Se ØSK artikkel 2, som fastlegger medlemsstatenes gjennomføringsforpliktelser.

48 Se ØSK artikkel 2 nr. 1.

som relative ved at gjennomføringen må bero på statens utviklingsnivå, men statene har plikt til å iverksette konkrete tiltak som er egnet til å nå målet om full realisering.

For alle konvensjonsrettighetene er det også tale om en «hard kjerne» som gir krav på positiv oppfyllelse av visse minstekrav. ØSK-komiteens praksis tilsier at statene som et minimum må sikre bostedsløse tilgang til en midlertidig bolig som oppfyller visse minstekrav. Det er likevel uavklart nøyaktig hvor langt statens forpliktelser strekker seg. Dette skyldes blant annet at komiteen ennå ikke har vurdert slike spørsmål i individuelle saker. En tilleggsprotokoll til ØSK har nylig etablert en individuell klageordning som vil bidra til praksisavklaring, men denne er foreløpig ikke tiltrådt av norske myndigheter.⁴⁹

ØSKs krav må suppleres med Sosialpakten artikkel 31, som forplikter myndighetene til å treffe tiltak for «å fremme adgang til bolig med en tilstrekkelig standard» (§ 1), «å hindre og redusere hjemløshet med sikte på å fjerne den gradvis» (§ 2) og til «å gjøre prisen på bolig tilgjengelig for dem som mangler tilstrekkelige ressurser» (§ 3). Den europeiske komité for sosiale rettigheter (sosialrettskomiteen) har behandlet flere kollektive klagesaker om retten til bolig for vanskeligstilte grupper, og bidratt til økt forståelse om statenes forpliktelser.⁵⁰

Sosialrettskomiteen gir statene en bred skjønnsmargin ved valg av tiltak for gjennomføring av retten til bolig. Komiteen erkjenner at rettigheten kan være kompleks og kostnadskrevende å oppfylle. Samtidig krever den at statene iverksetter tiltak som gjør det mulig å realisere retten til bolig innen rimelig tid, med målbar fremgang og i tråd med statens utviklingsnivå.⁵¹ I flere saker har komiteen holdt stater ansvarlig for mangelfulle boligtiltak for vanskeligstilte. Det avgjørende er ifølge komiteen at de tiltakene statene iverksetter, er effektive i praksis – et stort antall planer og tiltak er ikke nok.⁵²

I lys av de beskrevne menneskerettslige rammene er det flere utfordringer knyttet til gjennomføringen av den sosiale boligpolitikken i Norge. Utfordringene må forstås i lys av en sterk boligprisutvikling de siste tjue årene, som har gjort det dyrere å bo. Syv prosent av husholdningene bruker over halvparten av sin disponible inntekt til å dekke boutgifter,

49 *Årbok om menneskerettigheter i Norge 2012* s. 55–56. Se også del II, 2. Prosess rundt sentrale ratifikasjoner.

50 M. Mikkola, *Social Human Rights in Europe* (2010) s. 338 flg og J. Hohmann, *The Right to Housing – Law, Concepts, Possibilities* (2013), s. 49 flg.

51 *Autism-Europe v. France*, Collective complaint 13/2002, avsnitt 53.

52 Se bl.a. *FEANTSA v. France*, Collective complaint no. 39/2006 ; *International Commission of Jurists v. Portugal*, Collective complaint no. 1/1998, avsnitt 32.

og i Norge melder mange fra om boligrelaterede betalingsproblemer sammenliknet med andre europeiske land.⁵³

Ifølge en ny kartlegging av bostedsløshet stod omkring 6250 personer uten et hjem i 2012.⁵⁴ Det er særlig bekymringsfullt at over 650 barn var bostedsløse med sine foreldre, noe som representerer en 70 prosents økning fra 2008. Det anslås også at fem prosent av de bostedsløse overnatter på natthjem eller på gata. ØSK-komiteen oppfordret i 2013 myndighetene til å styrke innsatsen for å bekjempe bostedsløshet, herunder å iverksette øyeblikkelige tiltak for å hjelpe barn som er bostedsløse sammen med foreldrene sine.

Videre ligger antallet kommunale boliger på landsbasis på om lag 4 prosent av den totale boligmassen, et minimalt tall i europeisk sammenheng. Kriteriene for å få tildelt bolig er strenge, og det er lange ventelister. Dermed blir de mest utsatte vanskeligstilte prioritert, noe som har ført til konsentrasjon av personer med sosiale problemer i flere kommunale bygårder. Barn i kommunale bygårder i Oslo sier de opplever utrygghet gjennom forsøpling, urin og sprøytespisser i oppgangene samt skyting, husbråk og trusler.⁵⁵ Flere oppgir at de ikke tør å gå ut for å leke.

De kommunale boligene er generelt i dårlig stand, med et stort vedlikeholdsetterslep. Kommunene setter jevnt over ikke av nok midler til vedlikehold av de kommunale boligene.⁵⁶ I Oslo har flere aktører rettet sterk kritikk mot kommunen for å selge unna kommunale boliger og for å hente utbytte fra det kommunale boligselskapet i stedet for å avhjelpe et stort vedlikeholdsetterslep,⁵⁷ sist anslått til 1,4 milliarder kroner.⁵⁸ Videre er det stadig slik at en fjerdedel av de 3000 husholdningene som har et midlertidig botilbud, inkludert barnefamilier, bor der i over tre måneder.⁵⁹ Det har også vært rapportert om svært lav standard på midlertidige botilbud i mange kommuner. I 2013 anbefalte ØSK-komiteen at myndighetene iverksetter tiltak for å forbedre tilgjengelig-

53 M. Langford og J. Nilsen, «Å leve er også å bo – Norske boutgifter i et menneskerettslig perspektiv», *Kritisk Juss 2011* (37) nr. 2.

54 E. Dyb og K. Johannessen, *Bostedsløse i Norge 2012 – en kartlegging*, NIBR rapport 2013:5.

55 Se bl.a. Barneombudet, *Barn i kommunale boliger – Erfaringer fra barneombudets ekspertgruppe*, 2012.

56 NOU 2011:15 s. 82.

57 Se bl.a. kommentar i Aftenposten 5. november 2013, «Forretning på bekostning av de fattige».

58 Se Boligbygg Oslo kommune, *Årsrapport 2012*, s. 23 (beregningen er basert på vurdering i 2010).

59 NOU 2011: 15, s. 95.

heten og tildelingen av rimelige kommunale boliger til vanskeligstilte grupper og individer.⁶⁰

Det kan videre reises bekymringer knyttet til diskriminering på boligmarkedet. Blant annet betaler vanskeligstilte gjennomgående høyere husleie enn andre og opplever vilkårlige oppsigelser og leieforhøyelser.⁶¹ I større byer kan en fortetning av kommunale bygårder i fattige bydeler bidra til økt segregering og sosial eksklusjon. ØSK-komiteen anbefalte i 2013 myndighetene å iverksette mer effektive tiltak for å bekjempe diskriminering på boligmarkedet, særlig overfor personer med innvandrerbakgrunn. Komiteen anbefalte også myndighetene å sikre at forbudene mot diskriminering i boliglovgivningen blir håndhevet i praksis.

Samlet sett synliggjør dette at Norge har betydelige utfordringer når det gjelder gjennomføring av retten til bolig. Myndighetene har iverksatt flere strategier og planer for å bedre vanskeligstiltes bosituasjon. Selv om enkelte positive endringer er oppnådd, avtegner det seg et tydelig bilde av at tiltakene ikke har vært tilstrekkelig effektive i praksis. Antallet bostedsløse har ligget på et uendret høyt nivå over en lang tidsperiode, med en økning av bostedsløse barn og med et svært begrenset kommunalt botilbud gjennom hele perioden. Til tross for en bred skjønnsmargin på dette rettsområdet fremstår utfordringene samlet sett som så store at Norge i lys av menneskerettslige krav må forventes å iverksette mer effektive tiltak for gi vanskeligstilte individer og familier en bedre bosituasjon.

Myndighetene erkjenner at det finnes utfordringer på boligmarkedet for vanskeligstilte. I 2011 ble det gjennomført et utvalgsarbeid om sosial boligpolitikk,⁶² og regjeringen fremla året etter en stortingsmelding om fremtidens boligpolitikk.⁶³ I 2014 skal regjeringen presentere en ny boligsosial strategi for å samle og styrke den offentlige innsatsen på feltet. Norsk senter for menneskerettigheter har ikke mandat til å komme med spesifikke anbefalinger om hvilke tiltak som er best egnet til å gjøre noe med de boligsosiale utfordringene. Fordi de nevnte utfordringene har vist seg vanskelige å få bukt med, mener senteret likevel at det er berettiget å etterspørre at det tas nye og noe mer kraftfulle grep.

60 Komiteen anbefalte også norske myndigheter å foreta seg noe for å sikre årlig innsamling av data vedrørende etterspørsel etter sosiale boliger og den gjennomsnittlige ventetiden, slik at slik informasjon kan inntas i neste periodiske rapport til komiteen.

61 NOU 2011: 15, s. 69.

62 NOU 2011: 15, *Rom for alle – En sosial boligpolitikk for fremtiden*

63 Meld. St. 17 2012–2013 *Byggje – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*

For det første kan tiden nå være inne for å vurdere lovfesting av et rettslig håndhevbart krav på en varig bolig. Et slikt rettskrav kan selvsagt gjøres subsidiært for å understreke at individer har hovedansvaret for å skaffe seg selv en bolig. Et rettskrav vil kunne sikre at kommunene ikke setter til side prioriteringer som angis av statlige myndigheter, og vil gjøre det mulig for individer å få håndhevet sin rett for domstolene. Videre gir dårlig kvalitet på den kommunale boligmassen all grunn til å vurdere utarbeidelse av forskriftsfestede kvalitetskrav til de midlertidige boligene som tilbys. I lys av det minimale antallet kommunale boliger, særlig i pressområder, bør statlige myndigheter dessuten stimulere til styrket satsing på bygging, og ikke minst på vedlikehold, av slike mer langvarige botilbud.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler på denne bakgrunn myndighetene å:

- vurdere å lovfeste et rettslig håndhevbart krav på en adekvat bolig for vanskeligstilte
- utarbeide forskriftsfestede kvalitetskrav til de midlertidige boligene som tilbys av kommunene
- stimulere til økt bygging og ikke minst vedlikehold av kommunale boliger

6. Tilreisende rom har krav på respekt for sitt menneskeverd og sine grunnleggende menneskerettigheter

I 2013 var det norske nyhetsbildet preget av en opphetet debatt om tilreisende rom fra EU-landene, som oppholder seg midlertidig i Norge. Et nyhetssøk viser at «romfolk» ble omtalt i riksdekkende medier over 6500 ganger i løpet av året. Det ekstreme nyhetsfokuset har vært knyttet til at mange rom livnærer seg gjennom tigging og overnatter på gata. Den norske befolkningen ble gjennom mediene og politiet varslet om en forestående invasjon av utenlandske tiggere fra fattige land som Romania og Bulgaria. Nyhetssakene ble delvis underbygget med henvisninger til politiets uttalelser om sammenhenger mellom tigging og kriminalitet.

I april varslet politiet i Oslo flere tiggere enn noensinne den kommende sommeren. «Økningen vil være solid. Det er det ingen tvil om» meldte

politimesteren, ifølge VG.⁶⁴ En kjent stortingspolitiker uttalte at det ville «komme en ren invasjon» av tiggere denne sommeren.⁶⁵ Da sommeren kom, viste det seg at den varslede tilstrømmingen uteble.⁶⁶ Humanitære organisasjoner som jobber tett på tilreisende rom, anslo at antallet som befant seg i Oslo den sommeren, var lavere enn året før. Kirkens bymisjon understreket i den sammenheng at man måtte «trå varsomt når skremselspropaganda kobles opp mot folkegrupper basert på synsing».

Den politiske debatten så langt tyder på at norske myndigheter fremfor alt er opptatt av å signalisere at den norske velferdsstaten ikke er «Europas sosialkontor».⁶⁷ Det er utvilsomt slik at ansvaret for velferden til tilreisende rom først og fremst påligger myndighetene i den staten de kommer fra. Samtidig har det vært et nærmest fraværende fokus i den nasjonale debatten på at også tilreisende rom har krav på respekt for sitt menneskeverd og de samme grunnleggende menneskerettighetene som andre som oppholder seg i landet vårt. Det harde debattklimaet har videre resultert i en streng, sanksjonsbasert politikk overfor denne sårbare gruppen.

Spørsmålet er hvordan norske myndigheter kan sikre respekt for tilreisende roms verdighet og menneskerettigheter i den offentlige debatten og ved gjennomføring av ny politikk.

Rettighetene i menneskerettighetskonvensjonene tilkommer som utgangspunkt «enhver», uavhengig av nasjonalitet eller immigrasjonsstatus. Det sivile menneskerettsvernet slik som forbudet mot tortur, vern mot vilkårlig frihetsberøvelse, retten til en rettferdig rettergang, ytringsfrihet og vern mot hatefulle ytringer gjelder for utlendinger på lik linje med norske statsborgere.

Når det gjelder sosiale rettigheter, kan personer med kortvarig tilknytning til Norge ikke på menneskerettslig grunnlag kreve oppfylt det samme velferdsnivået som det landets borgere eller utlendinger med langvarig oppholdsstatus nyter godt av. Statlige myndigheter er likevel forpliktet til å oppfylle visse minimumskrav uavhengig av oppholdsstatus og grad av tilknytning til riket. Alle som oppholder seg på statens territorium, har krav på en minstestandard som omfatter grunnleggende

64 VGs sak «Storinnrykk – Tusenvis av tiggere ventes å komme til Oslo i sommer», mandag 29. april 2013.

65 VGs sak «FrP slås mot tigger-invasjon», 30. mars 2013.

66 Dagsavisens sak «Tiggerinvasjonen i Oslo uteble», 4. juli 2013.

67 Se omtale av arbeidsdepartementets forslag til endring i forskrift om rett til akutthjelp for personer uten fast bopel i Norge, del IV, 1. Retten til en tilfredsstillende levestandard.

helsehjelp samt bo- og leveforhold som sikrer menneskelig verdighet, herunder tilgang til rent vann, mat, tak over hodet og anstendige sanitærforhold. Norske myndigheter har akseptert at manglende oppfyllelse av en slik minstestandard innebærer folkerettsbrudd.⁶⁸

I praksis viser en rekke hendelser fra de siste årene at tilreisende rom som gruppe er særlig utsatt for menneskerettighetskrenkelser også i Norge.

En spesielt urovekkende utvikling er fremveksten av hatefulle ytringer og folkemordretorikk rettet mot romfolket i offentlige fora. En kjent politiker uttalte i 2012 at romfolket burde snittes opp i småbiter og serveres til hunder, og i nettdebatter sammenliknes gruppen med brunsnegler og oppfordres til å ta livet av seg. Offentlige etater påvirkes også av måten gruppen omtales på generelt i samfunnet. I en rammeavtale om rydding og bortkjøring av avfall likestilte Eiendoms- og byfornyelsesetaten i Oslo kommune «sigøynere» med avfall som bilvrak, kratt og høyt gress.⁶⁹ Enkelte store nyhetsmedier har også vinklet saker ved bruk av journalistiske metoder som er sterkt kritikkverdige i henhold til pressens eget etiske rammeverk.⁷⁰

Senteret har tidligere påpekt at norske myndigheter har et juridisk ansvar for å gi individer et effektivt vern mot hatefulle ytringer og for å motvirke intoleranse.⁷¹ Dette følger blant annet av FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK). Norske myndigheter, og politikere i særdeleshet, har dermed et særlig ansvar for å ytre seg på måter som ikke bidrar til et forenklet og stigmatiserende bilde av bestemte grupper. Mediene har også et tungt ansvar for å holde debatten på et nøkternt nivå.

Den dels uverdige offentlige debatten har også ført til økt fokus på justipolitiske sanksjoner rettet mot tilreisende rom. Mye av den politiske debatten om tilreisende rom har handlet om gjeninnføring av et forbud mot tigging, eller andre former for sanksjonering av det som anses som uønsket atferd.

Det foreløpige utfallet av debatten ble en lovendring i politiloven som innebærer at kommunene kan gi politiet adgang til å fastsette vilkår for pengeinnsamling på offentlig sted.⁷² Mens adgangen til å sette vilkår

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

69 Se omtale av Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse i saken i del V, 3. Forbudet mot etnisk diskriminering.

70 Se bl.a. VGs kommentar om «Kriminelle tiggere» 27. juli 2009.

71 Se nærmere omtale i *Årbok 2012* s. 33 flg.

72 Se nærmere omtale i del V, 3. Forbudet mot etnisk diskriminering.

som utgangspunktet omfatter alle former for pengeinnsamling, uttrykte myndighetene likevel at formålet med endringen var «å dempe omfanget av tiggingene for å sikre ro og orden» og «forebygge straffbare handlinger». På denne bakgrunn mener senteret at lovendringen åpner for indirekte diskriminering i praksis, i strid med SP artikkel 26. Senterets bekymringer forsterkes av at lovendringene gir uklare og motstridende signaler om hvordan en adgang til å fastsette vilkår skal praktiseres. Advokatforeningen samt en rekke andre stilte seg også kritiske til endringen, og viste blant annet til at myndighetene ikke hadde dokumentert en sammenheng mellom tigging og kriminalitet.

Den etterfølgende debatten i Oslo kommune, hvor tiggingen er mest utbredt, viser at senterets bekymringer var berettigede. På bakgrunn av regelendringene fremmet representanter fra Oslo Arbeiderparti forslag til lokale soneforbud mot tigging i kommunen som var så omfattende at det i praksis ville utgjøre et totalforbud mot tigging i byen. Oslo bystyre stemte 12. juni 2013 mot forslaget om sonetigging, blant annet fordi flertallet av bystyreprésentantene i stedet ønsket et nasjonalt totalforbud mot tigging.⁷³

Senteret mener det er grunn til å gjenta at et totalforbud mot tigging kan havne i et problematisk forhold til EMK artikkel 10 om rett til ytringsfrihet.⁷⁴ Rettspraksis fra menneskerettighetsdomstolen (EMD) er foreløpig sparsom på området. Samtidig kan det være grunn til å nevne at den østerrikske forfatningsdomstolen i flere saker har fastslått at tigging i sin rene form er en ytring som nyter vern etter EMK artikkel 10, og at et totalforbud mot tigging ikke kan anses nødvendig i et demokratisk samfunn.⁷⁵

En annen urovekkende utvikling er Oslo bystyres endring av politivedtektene i kommunen, som innførte et totalforbud mot å overnatte uten-dørs i tettbygd strøk.⁷⁶ Endringen ble begrunnet med er de siste års omfattende økning av «tilreisende, bostedsløse utenlandske statsborgere», og etterlot slik liten tvil om hvilken gruppe man ønsket å ramme. Senteret ga i høringsrunden uttrykk for at forslaget kan være i strid med diskrimineringsforbudet i SP artikkel 26, fordi det i uforholdsmessig grad vil ramme tilreisende rom. Videre er endringen problematisk i lys av EMK fjerde protokoll artikkel 2 om retten til bevegelsesfrihet,

73 Debatten i Oslo bystyre er tilgjengelig på web-tv på Oslo kommunes websider.

74 Se *Årbok 2007* s. 38 flg.

75 Se Den østerrikske forfatningsdomstolen (Verfassungsgerichtshof Österreich - VfGH) sine avgjørelser, 6. desember 2012, G 64/11-8 og 30. juni 2012, G 155/10.

76 Se nærmere omtale I del V, 3. Forbudet mot etnisk diskriminering.

fordi et totalforbud ikke er et proporsjonalt tiltak for opprettholdelse av ro og orden.

Et ytterligere problem er at overtredelse av et slikt overnattingsforbud vil kunne medføre straff. Overtredelse av bestemmelser gitt i politivedtekter, straffes med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder. En kriminalisering av handlinger som er påkrevd for overlevelse, slik som å sove, og som er tett forbundet med menneskers verdighet, er svært problematisk i et menneskerettslig perspektiv.

Overnattingsforbudet i Oslo kan ses som et utslag av en internasjonal tendens, hvor stater vedtar lover som regulerer og kriminaliserer tiggering og opphold på offentlig sted.⁷⁷ FNs spesialrapportør for ekstrem fattigdom og menneskerettigheter har uttrykt stor uro over denne utviklingen.⁷⁸ I Ungarn underkjente forfatningsdomstolen nylig lovgivning som søker å kriminalisere hjemløshet begrunnet i hensynet til ro og orden.⁷⁹ Domstolens begrunnelse bør gi rom for ettertanke også i Norge: «The mere fact that someone lives in public space does not infringe on other people's rights, does not cause damage and does not endanger the habitual use of space or public order».⁸⁰ Senteret anser det som svært uheldig at personer i Norge ser seg nødt til å overnatte utendørs, men mener et slikt forbud ikke har noen berettigelse når det ikke tilbys alternativer.

Senteret har forståelse for at tilstrømmingen av tilreisende rom fra fattige EU-land er utfordrende for sentrale og kommunale myndigheter, og vi anerkjenner behovet for en klar strategi for å håndtere situasjonen. Det bør her nevnes at myndighetene allerede har iverksatt enkelte positive tiltak. Norske myndigheter vedtok i 2013 en tiltakspakke på 10 millioner kroner for å ivareta fattige EU-borgeres akutte humanitære behov. Det er gledelig at det er bevilget midler til dette formålet også for 2014.

Samtidig viser den dels hatske debatten at det er behov for en annen innfallsvinkel. De vedtatte regelendringene som er nevnt ovenfor, fremstår dessuten både som problematiske i lys av Norges menneskeretts-

77 Se rapporten *Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe*, Housing Rights Watch 2013.

78 FNs spesialrapportør Magdalena Sepúlveda Carmona, rapport til FNs generalsekretær 4. august 2011 (A/66/265).

79 En engelsk omtale er tilgjengelig på <http://www.budapesttimes.hu/2012/11/16/anti-homeless-laws-sent-packing/>

80 Den ungarske grunnlovsdomstolen (*Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága*), dom av 12. November 2012 [oversatt fra ungarsk av Csilla Kollonay Lehoczky, jussprofessor ved Central European University, Budapest]

lige forpliktelser og som lite hensiktsmessige. Dette handler om fattige mennesker som befinner seg i en veldig vanskelig situasjon. Senterets posisjon er at fattigdom ikke kan bekjempes med forbud og sanksjoner, men med sosiale og praktisk rettede tiltak lokalt, nasjonalt og i samarbeid med andre europeiske land.

Det må understrekes at situasjonen til romfolket er et felles europeisk anliggende som ikke kan løses tilfredsstillende her i Norge. Den beskrevne situasjonen krever samtidig at norske myndigheter også nasjonalt legger romfolkets krav på menneskeverd og grunnleggende menneskerettigheter til grunn for den politiske debatten og påfølgende utforming av nye tiltak.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler på denne bakgrunn norske myndigheter å:

- sikre en opplyst og respektfull offentlig debatt om tilreisende rom, som ikke bidrar til et forenklet og stigmatiserende bilde
- gjennomføre en vurdering av menneskerettslige skranker av betydning for de utfordringer tilreisende rom møter i Norge
- lage og gjennomføre en handlingsplan på bakgrunn av en slik menneskerettslig vurdering, for å ivareta romfolkets verdighet og rettigheter mens de oppholder seg i Norge, i samråd med de berørte, humanitære organisasjoner og øvrig sivilt samfunn

II NYE TRAKTATFORPLIKTELSER OG INTERNASJONAL OVERVÅKING

Formålet med denne delen av årboken er å gi en oversikt over nye traktatforpliktelser Norge har påtatt seg (1), prosessen med ratifikasjon av sentrale konvensjoner og tilleggsprotokoller (2), hendelser i Norges rapporteringsprosesser til internasjonale overvåkingsorganer (3) og uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i individklagesaker mot Norge (4). Prosessene i de ulike organene er beskrevet i dette kapittelet, mens innholdet i de enkelte kildene er nærmere omtalt i tilknytning til de rettighetene eller sårbare gruppene de gjelder.

1. NYE TRAKTATFORPLIKTELSER

1.1 Ratifikasjon av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

Regjeringen ratifiserte 3. juni 2013 FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).⁸¹

CRPD ble vedtatt i FN i 2006, og trådte i kraft 3. mai 2008. Konvensjonens hovedformål er å sikre at menneskerettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne ivaretas på lik linje med andre i samfunnet, samt å bygge ned hindre som vanskeliggjør dette. CRPD skal bidra til å motvirke diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Proessen som ledet opp til selve ratifikasjonen, ble innledet da Kongen i statsråd 11. mai 2012 behandlet en tilrådning fra Utenriksdepartementet om samtykke til ratifikasjon av CRPD.⁸²

81 Se informasjon om status for ratifikasjonen i FNs traktatdatabase: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en

82 Departementets proposisjon og Stortingets behandling av den er tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=52670> For nærmere omtale av den forutgående prosessen, se *Årbok 2012* sidene 43–47, 53 og 206–207.

Grunnet uklarhet med hensyn til hvor langt statens forpliktelser anses å strekke seg, foreslo Utenriksdepartementet at Norge skulle avgi to erklæringer om sin forståelse av tre sentrale bestemmelser i CRPD, nemlig artikkel 12 om likhet for loven og artikkel 14 om rett til frihet og personlig sikkerhet, lest i sammenheng med artikkel 25 om rett til helse. Videre anbefalte Utenriksdepartementet at Likestillings- og diskrimineringsombudet skulle gis ansvar for å føre nasjonalt tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med konvensjonens forpliktelser, i tråd med CRPD artikkel 33 nr. 2.

Grunnet sakens viktighet ble forslaget oversendt Stortinget for samtykke etter Grunnloven § 26 andre ledd. Saken ble tildelt Stortingets arbeids- og sosialkomité, som etter en åpen høring i saken avga sin innstilling 21. februar 2013. Stortinget vedtok den 19. mars 2013 sitt enstemmige samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokollen med de erklæringene som ble foreslått avgitt. Stortinget ga også sin tilslutning til at Likestillings- og diskrimineringsombudet skulle få oppgaven som nasjonalt tilsynsorgan.

Under Stortingsdebatten ble det fremsatt et forslag på vegne av Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti. Forslaget lød: «Stortinget ber regjeringen i løpet av våren 2013 gjennomføre en utredning som synliggjør fordeler og ulemper ved å ratifisere tilleggsprotokollen om individklagerett til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.» Forslaget ble med 50 mot 44 stemmer ikke bifalt.

Stortinget vedtok 2. april 2013 endringer i diskrimineringsombudsloven som innebar at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda ble gitt oppgaven med å føre tilsyn med gjennomføringen av CRPD. Endringene trådte i kraft 3. juli 2013.

CRPD trådte i kraft for Norges vedkommende 3. juli 2013, som angitt i konvensjonens artikkel 45 nr. 2.

Ratifikasjonen og endringene i diskrimineringsombudsloven er nærmere omtalt i del V, 7. Funksjonshemmedes rettigheter.

1.2 Ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon

Regjeringen ratifiserte 27. juni 2013 tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT).⁸³

OPCAT ble vedtatt i FN i 2002 og trådte i kraft 22. juni 2006. Formålet med protokollen er å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff gjennom regelmessige besøk fra uavhengige organer til steder for frihetsberøvelse. I tråd med protokollen er det opprettet en underkomité for forebygging av tortur mv. under FNs torturkomité med mandat til å foreta besøk til steder for frihetsberøvelse i alle medlemsstatene. Videre forplikter protokollen Norge som statspart til å opprette, utpeke eller opprettholde ett eller flere nasjonale besøksorganer for forebygging av tortur mv., en såkalt nasjonal forebyggende mekanisme (NFM), senest ett år etter at protokollen er ratifisert.

Proessen som ledet opp til selve ratifikasjonen, ble innledet da Kongen i statsråd 14. desember 2012 behandlet en tilråding fra Utenriksdepartementet om samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokollen.⁸⁴ Tilrådingen bygget på en rapport fremlagt i juni 2012 av en interdepartemental arbeidsgruppe under ledelse av Justis- og beredskapsdepartementet, og etterfølgende høringsinnspill fra andre offentlige instanser, ombudene og det sivile samfunn.⁸⁵

Grunnet sakens viktighet ble forslaget så oversendt Stortinget for samtykke i tråd med Grunnloven § 26 andre ledd. Saken ble behandlet i Stortingets utenriks- og forsvarskomité, som etter en åpen høring i saken avgav sin innstilling 6. mars 2013. Stortinget ga den 14. mai 2013 sitt enstemmige samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokollen.

I tråd med regjeringens anbefaling og Stortingets etterfølgende samtykke ble Sivilombudsmannen utpekt som Norges nasjonale forebyggende mekanisme. Stortinget vedtok den 21. juni 2013 endringer i sivilombudsmannsloven og -instruksjonen som lovfestet oppgaven som NFM. Endringene innebar også visse endringer for å bringe sivilombudsmannsloven i samsvar med tilleggsprotokollens krav. Endringene trådte i kraft 1. juni 2013.

83 Tilleggsprotokollen er tilgjengelig på <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cat-one.pdf>.

Informasjon om status for ratifikasjonen finnes i FNs traktatdatabase: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en.

84 Departementets proposisjon og Stortingets behandling av den er tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=55897>

85 Se nærmere omtale av den forutgående prosessen i *Årbok 2012* s. 54–55.

Tilleggsprotokollen trådte i kraft for Norges vedkommende 27. juli 2013, som angitt i OPCAT artikkel 28 nr. 2.

Ratifikasjonen og endringene i sivilombudsmannsloven og -instruksen er omtalt nærmere i del III, 2. Forbudet mot tortur.

2. PROSESS RUNDT SENTRALE RATIFIKASJONER

2.1 Tilleggsprotokoll til barnekonvensjonen om individuell klagerett

FNs generalforsamling vedtok i 2011 en ny tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon om individuell klageadgang.⁸⁶ Protokollen var per 31. desember 2013 undertegnet av 46 stater, mens åtte stater hadde ratifisert. Protokollen trer i kraft først når den er ratifisert av ti stater.

Protokollen har som formål å styrke barns rettigheter og styrke og supplere nasjonale rettsmidler for barn. Protokollen innebærer ikke innføring av nye materielle rettigheter, men skal sikre oppfyllelsen av de forpliktelsene som allerede følger av barnekonvensjonen. Protokollen medfører at barn kan klage saker inn til barnekomiteen med påstand om at deres rettigheter etter konvensjonen er krenket. Nasjonale rettsmidler må være uttømt før klagen kan behandles av komiteen.

Norske myndigheter har fra starten av vært tilbakeholdne med å åpne for en slik klageadgang og har uttrykt skepsis til å ratifisere tilleggsprotokollen. Myndighetenes skepsis kan tilskrives frykten for innskrenkning av det demokratiske handlingsrommet ved en eventuell ratifikasjon.⁸⁷ I et stortingsvedtak fra 21. juni 2013 følger det imidlertid at regjeringen innen kort tid skal legge frem sak om ratifikasjon.

På oppdrag fra Utenriksdepartementet ble det foretatt en konsulentutredning med en juridisk analyse av fordeler og ulemper ved norsk tilslutning til protokollen. Utredningen ble utført av advokat Frode Elgesem. Utredningen ble fremlagt 25. mai 2013 og ble sendt på høring med frist for uttalelse 18. september 2013.⁸⁸ Ved utgangen av 2013 var det uav-

⁸⁶ Protokollen er tilgjengelig her: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC-OP-IC-ENG.pdf>

⁸⁷ Svar fra utenriksminister Jonas Gahr Støre til stortingsrepresentant Peter S. Gitmark: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/jgs_taler_artikler/2011/svar_barnekonvensjon.html?id=642444

⁸⁸ Alle dokumenter i høringssaken er tilgjengelige her: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/nyheter/2013/konvensjon_barn.html?id=728872

klart når spørsmålet om ratifikasjon vil komme opp til behandling i Stortinget.

Nærmere omtale av rapporten og den etterfølgende høringsrunden finnes i del V, 6. Barn.

2.2 Undertegning av protokoll nr. 15 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

Norge undertegnet 24. juni 2013 tilleggsprotokoll nr. 15 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon.⁸⁹

Protokollen ble vedtatt av Europarådets ministerkomité 16. mai 2013 og trer i kraft når alle Europarådets medlemsstater har ratifisert. Protokollen skal bidra til å sikre Domstolens fremtid. Domstolen har i mange år slitt med en stor saksmengde og et betydelig etterslep. Ved utgangen av mai 2013 hadde den mer enn 116 000 saker til behandling. Hovedformålet med protokollen var å sikre raskere saksbehandling i domstolen. Protokollen medfører ikke endringer i konvensjonens rettigheter og friheter.

Protokollen medfører at det i fortalen til EMK blir tatt inn en henvisning til partenes skjønnsmargin og konvensjonens subsidiære karakter. Protokollen medfører også enkelte viktige endringer i konvensjonens prosessuelle bestemmelser. For det første kan partene ikke lenger motsette seg at kammeret avstår en sak til fordel for storkammeret. Endringen skal sikre en raskere prosess i viktige saker som angår fortolkningen av konvensjonen, eller som kan innebære et mulig avvik fra eksisterende rettspraksis. Videre blir fristen for å gå til sak etter siste avgjørelse av nasjonal myndighet forkortet fra seks til fire måneder, noe som vil forkorte den totale saksbehandlingstiden. Endelig får domstolen utvidet adgang til å kunne avvise saker når det ikke er lidd noen ulempe av betydning, selv om saken ikke er behørig prøvd i nasjonale domstoler.

Den nasjonale prosessen for å kunne ratifisere protokollen ble innledet da Kongen i statsråd 13. desember 2013 behandlet en tilråding fra Utenriksdepartementet om samtykke til ratifikasjon.⁹⁰ Grunnet sakens viktighet ble forslaget oversendt Stortinget for samtykke etter Grunn-

89 Protokollen er tilgjengelig her: http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_ENG.pdf

90 Departementets proposisjon og Stortingets behandling av den er tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=58689>

loven § 26 andre ledd. Saken ble tildelt Stortingets justiskomité 19. desember 2013.

2.3 Ratifikasjoner i bero i 2013

Så langt senteret har brakt på det rene, har norske myndigheter i 2013 ikke tatt aktive skritt for å ratifisere FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning, tilleggsprotokoll til ØSK om individuell klagerett, eller EMK tolvte protokoll om et generelt og selvstendig vern mot diskriminering.

3. INTERNASJONAL OVERVÅKING

De fleste menneskerettighetskonvensjonene pålegger den norske regjeringen å sende inn periodiske rapporter til konvensjonenes overvåkingsorganer om hvordan forpliktelsene gjennomføres nasjonalt. Nasjonale institusjoner, frivillige organisasjoner, ombudene og andre uavhengige instanser utarbeider supplerende rapporter til FNs overvåkingsorganer, som utfyller og korrigerer statens egne rapporter. I FN avsluttes rapporteringssyklusene med komiteenes avsluttende merknader/anbefalinger om hvordan staten bedre kan oppfylle konvensjonens bestemmelser. I Europarådet og ILO kommer de forskjellige organene med rapporter, uttalelser, konklusjoner, anbefalinger eller direkte forespørsler om ytterligere informasjon.

Nedenfor følger en oversikt over hendelsene i rapporteringsprosessene i 2013. Mer utfyllende behandling av innholdet i den enkelte kilden finnes i årbokens fremstilling innenfor de aktuelle rettighetene eller sårbare gruppene.

Vedlegg 2 bakerst i årboken inneholder en oversikt over rapporteringssyklusen for de forskjellige konvensjonene.

3.1 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Norges femte rapportering til FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ble avsluttet i 2013.⁹¹ Komiteen gjennomførte sin

91 Alle dokumenter knyttet til rapportering er tilgjengelige under feltet for Norge på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=622&Lang=en

dialog med Norge under sesjonen i Genève i november. Det sivile samfunn, representert ved Juss-Buss, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), We Shall Overcome og Food First Information and Action Network Norge (FIAN), deltok på formøter for å utdype informasjonen fra sine supplerende rapporter. Norsk senter for menneskerettigheter hadde et separat møte med medlemmer av komiteen om sin supplerende rapport.

Komiteen avga sine avsluttende merknader den 29. november. Norge fikk ros fra komiteen på flere områder, blant annet for sin opprettholdelse av et stort budsjett for bistand og utviklingshjelp, for ratifikasjon av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, og for gjennomføringen av handlingsplan mot menneskehandel.

Samtidig uttrykte komiteen bekymringer for gjennomføringen av ØSK-konvensjonens rettigheter, blant annet med hensyn til det generelle rammeverket for gjennomføring av rettighetene. Komiteen uttrykte videre bekymring for hvordan ØSK tolkes og håndheves for nasjonale domstoler, og anbefalte at norske dommere og advokater får videreutdanning og opplæring i hvordan konvensjonen er å forstå. Komiteen anbefalte at myndighetene også tok i betraktning at komiteens generelle kommentarer til ØSK kunne være et nyttig bidrag til tolkningen av rettighetene.

Videre anbefalte komiteen myndighetene å prioritere å få på plass en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter som er i tråd med Paris-prinsippene, og som sikres tilstrekkelige ressurser og bemanning til effektivt å ivareta et slikt mandat.

Foruten slike overordnede anbefalinger fremmet komiteen anbefalinger til norske myndigheter som gjaldt gjennomføringen av de spesifikke rettighetene i ØSK. Anbefalingene omfattet blant annet at myndighetene innfører et minstelønnsnivå for arbeidstakere, at arbeidet for å bekjempe bostedløshet styrkes, at irregulære migranter og innsatte i fengsel sikres nødvendig helsehjelp, og at personer med nedsatt psykososial funksjonsevne gis helsehjelp basert på fritt og informert samtykke.

Komiteens avsluttende merknader omtales nærmere i del IV Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, del V, 3. Forbudet mot etnisk diskriminering og 6. Barn samt del VI, Næringslivets samfunnsansvar.

Fristen for Norges sjette periodiske rapport til FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er satt til 30. november 2018.

3.2 Norges oppfølging av anbefalinger fra FNs torturkomité

Norge mottok i november 2012 anbefalinger fra FNs torturkomité om gjennomføringen av TK.⁹² I tråd med komiteens regler for oppfølging ble Norge anmodet om å oversende informasjon om gjennomføringen av utvalgte anbefalinger innen ett år. Norske myndigheter sendte sine svar på denne anmodningen den 22. november.⁹³

I sitt svar opplyste norske myndigheter om oppfølgingen av komiteens anbefalinger som gjaldt bruken av isolasjon i fengsel, bruk og varighet av fengsling overfor asylsøkere, rettssikkerhetsgarantier mot utvisning og tvungen retur, og om mindreårige asylsøkere som forsvinner fra asylmottakene. Myndighetene underrettet også komiteen om at Norge i 2013 ratifiserte tilleggsprotokollen til TK, og at Sivilombudsmannen var blitt utpekt til nasjonalt tilsynsorgan («Nasjonal forebyggende mekanisme») i tråd med tilleggsprotokollen artikkel 3.

Norges svar på komiteens anbefalinger vedrørende bruk av isolasjon omtales nærmere i del III, 2. Forbudet mot tortur, mens de øvrige temaene gis omtale i del V, 8. Flyktnings og asylsøkeres menneskerettighetsvern.

3.3 Norges rapport til FNs rasediskrimineringskomité

Norske myndigheter leverte 5. september 2013 sin 21./22. periodiske rapport til FNs rasediskrimineringskomité.⁹⁴ Rapporten redegjorde for de tiltakene som var gjort siden den 19./20. periodiske rapport, og besvarte komiteens merknader av mars 2011 og tilleggsspørsmål av august 2012.

Rapporteringen ble koordinert av Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, og et utkast til rapport ble sendt på høring med svarfrist 8. mai 2013.⁹⁵

92 Se *Årbok 2012* s. 79.

93 Norges svar er tilgjengelig på http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/NOR/CAT_C_NOR_CO_6-7_Add-1_13064_E.pdf

94 Rapporten er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/bld/Tema-og-redaksjonelt-innhold/Redaksjonelle-artikler/2013/norges-rapport-til-fns-rasediskriminerin.html?id=735184>

95 Alle dokumenter om høringen er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/hoeringar/hoeringsdok/2013/fns-rasediskrimineringskonvensjon---invi.html?id=718434>

Likestillings- og diskrimineringsombudet, Norsk senter for menneskerettigheter, Sametinget og flere organisasjoner koordinert av Antirasistisk senter, var blant instansene som avga høringsuttalelse.

I den endelige rapporten informerte myndighetene om situasjonen og iverksatte tiltak om temaer som innsats mot diskriminering, oppfyllelse av plikt til aktivt likestillingsarbeid, forholdene i Politiets utlendingsinternat på Trandum, innsats for å bekjempe kjønnslemlestelse og tvangsekteskap, gjennomføring av konsultasjoner med samer som urfolk, tiltak for å hindre diskriminering av rom og romanifolket/taterne, humanitære tiltak for tilreisende tiggere og innsats for å bekjempe hatefulle ytringer og hatkriminalitet.

Rapporten er også omtalt i del V, 3. Forbudet mot etnisk diskriminering.

3.4 Norges andre rapportering til FNs menneskerettighetsråd – UPR

Norge er inne i sin andre rapportering til FNs menneskerettighetsråd under mekanismen Universal Periodic Review (UPR).

Prosedyren for UPR-rapportering medfører, i motsetning til rapportering til FNs overvåkingsorganer, at ikke-statlige aktører slik som nasjonale institusjoner, ombud og sivilt samfunn avgir sine supplerende rapporter før statens egen rapport. Norsk senter for menneskerettigheter avga sin supplerende rapport til UPR i september 2013, med innspill fra Sivilombudsmannen, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Barneombudet. LDO avga også sin egen supplerende rapport. Fra sivilt samfunn avga NGO-forum for menneskerettigheter en samlet rapport, mens blant annet Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LHH) og Redd Barna avga egne supplerende rapporter.⁹⁶

Utenriksdepartementet sendte 26. september 2013 på høring Norges andre rapport til FNs menneskerettighetsråd om gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge.⁹⁷ Statens egen rapport er utgangspunkt

96 Alle rapportene publiseres på websiden til FNs høykommissær for menneskerettigheter under linken Universal Periodic Review og valg av Norway under «Country», se <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NOSession6.aspx>

97 Alle dokumenter om høringen er tilgjengelige på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/horinger/hoeringsdok/2013/mr_norge.html?id=736409

tet for gjennomgangen av Norges etterlevelse av menneskerettighetene i FNs menneskerettighetsråd 28. april 2014.

Rapportutkastet tok for seg forskjellige problemstillinger som angår menneskerettighetsvernet i Norge, herunder nye traktatforpliktelser og forpliktelser som er til vurdering, samt situasjonen rundt Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Informasjon om gjennomføringen av menneskerettighetsvernet var strukturert rundt «best practices» og utfordringer, fordelt på ulike tematiske områder. Rapportutkastet inneholdt også en liste over de nasjonale prioriteringene fremover. Eksempler på prioriteringer var å arbeide for for å bekjempe alle former for diskriminering, styrke arbeidet for å bekjempe vold i nære relasjoner, videreføre innsatsen for å redusere bruken av tvang i psykisk helsevern og sikre at bruken av varetekt og isolasjon er i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.

Høringsfristen var 1. november 2013. I sitt hørings svar påpekte NGO-forum for menneskerettigheter at områder som myndighetene ønsket å forbedre, burde komme tydeligere frem i rapporten. NGO-forum anbefalte videre regjeringen å arbeide planmessig og systematisk med ratifikasjoner, og at arbeidet med oppfølging av traktatorganenes anbefalinger bør styrkes slik at disse blir tatt effektivt til følge. NGO-forum var videre opptatt av temaer som rettshjelp og rettsinformasjon, mindreårige asylsøkere, menneskerettighetsopplæring, bruk av isolasjon i fengsel og tvang i psykiatrien.

Norsk senter for menneskerettigheter ga tilbakemelding om at de ønsket en mer offensiv og åpen form på statens rapport. Senteret pekte på at åpenhet om nasjonale utfordringer er viktig for at UPR-mekanismen skal virke etter sin hensikt. Videre etterlyste senteret en situasjonsbeskrivelse som var bedre tilpasset målgruppen, og mente at den faktiske beskrivelsen av de ulike problemstillingene ikke var tilpasset et internasjonalt publikum. Senteret var også kritisk til manglende situasjonsbeskrivelser om sentrale menneskerettslige problemstillinger, for eksempel utfordringer for tilreisende rom, retten til helse for irregulære migranter og situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere.

Øvrige høringsinstanser som ga innspill, var Atlasalliansen, Funksjonshemmede fellesforbund (FFO), Human-etisk forbund, Internasjonal kvinneliga for fred og frihet, Norsk kvinnesaksforening, Norske kveners forbund, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og Redd Barna.

Norske myndigheter skal levere sin endelige rapport innen 20. januar 2014.

3.5 Anbefalinger fra Europarådets ekspertgruppe mot menneskehandel

En delegasjon fra Europarådets ekspertgruppe mot menneskehandel (GRETA)⁹⁸ besøkte Norge i mai 2012. Den 7. mai 2013 leverte de sin første rapport om gjennomføringen av Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel i Norge.⁹⁹

I rapporten ga ekspertgruppen uttrykk for at Norge har tatt viktige skritt for å forebygge og bekjempe menneskehandel, men fremmet også enkelte bekymringer. Ekspertgruppen anbefalte blant annet økt innsats mot menneskehandel av barn, styrket informasjon til ofre og fortsatt styrking av kunnskap om menneskehandel blant dommere, aktorer, politietterforskere og advokater.

På bakgrunn av ekspertgruppens rapport avga Partskomiteen 7. juni 2013 sine anbefalinger til Norge.¹⁰⁰ Anbefalingene svarte til bekymringene fra GRETA som gjengitt over. Partskomiteen anmodet norske myndigheter om å komme tilbake med informasjon om oppfølging av GRETAs anbefalinger innen 7. juni 2015.

Ekspertgruppens anbefalinger omtales nærmere i del III, 3. Forbudet mot slaveri og tvangsarbeid.

3.6 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité

Den europeiske komité for sosiale rettigheter (sosialrettskomiteen) offentliggjorde i januar 2013 sine konklusjoner om Norges gjennomføring av Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP).¹⁰¹ Konklusjonene er basert på komiteens gjennomgang av Norges niende statsrapport, avgitt 5. desember 2012.¹⁰²

Temaet for konklusjonene var Norges gjennomføring av de forpliktelsene etter sosialpakten som omhandler temaområdene arbeid, opplæring og like muligheter.

98 Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings.

99 Rapporten er tilgjengelig på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2013_5_FGR_NOR_with_cmnts_en.pdf

100 Anbefalingene er tilgjengelige på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/CommitteeParties/Recommendations/CP_2013_6_NOR_en.pdf

101 Konklusjonene er tilgjengelige på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Norway2012_en.pdf

102 Se *Årbok 2012* s.151.

Sosialrettskomiteens anbefalinger omtales nærmere i del IV, 3. Retten til arbeid og relaterte rettigheter.

3.7 Norges rapporter til Europarådets sosialrettskomité

Norge er inne i sin ellefte rapportering til Europarådets sosialrettskomité om gjennomføringen av Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP).¹⁰⁵ Norges ellefte statsrapport ble levert 28. november 2013.¹⁰⁴

Den ellefte statsrapporten gjaldt følgende artikler for perioden 1. januar 2009 til 31. desember 2012:

- artikkel 2 om retten til rettferdige arbeidsvilkår
- artikkel 4 om rett til rimelig godtgjøring
- artikkel 5 om retten til å organisere seg
- artikkel 6 om retten til å føre kollektive forhandlinger
- artikkel 21 om rett til informasjon og rådspørring
- artikkel 22 om rett til å ta del i fastsettingen og forbedringen av arbeidsvilkårene og arbeidsmiljøet
- artikkel 28 om arbeidstakerrepresentantenes rett til vern i foretaket og det utstyr som skal stilles til rådighet for dem
- artikkel 29 om rett til informasjon og rådspørring ved masseoppsigelser

3.8 Norges rapporter til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO)

Norge rapporterer årlig til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) om oppfølgingen av rekommandasjoner og ratifiserte og ikke-ratifiserte konvensjoner i samsvar med artiklene 19 og 22 i ILOs konstitusjon.¹⁰⁵

Vedlegg 2 inneholder en oversikt over de mest sentrale konvensjonene – de såkalte «kjernekonvensjonene» eller «menneskerettighetskonvensjonene» – og hvor Norge har rapporteringsplikt. I 2013 rapporterte norske myndigheter på følgende av ILOs menneskerettighetskonvensjoner:

103 Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Presentation/ESCRBooklet/Norwegian.pdf>

104 Statsrapporten var pr. 31. desember 2013 ikke tilgjengelig på internett. SMR har fått rapporten tilsendt fra Arbeidsdepartementet.

105 Norges rapporter er ikke offentlig tilgjengelige. SMR har mottatt rapportene fra Arbeidsdepartementet.

- ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke. Statsrapporten omtales i del V, 1. Diskrimineringsforbudet.
- ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidstakere for arbeid av lik verdi. Statsrapporten omtales ikke.
- ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter. Statsrapporten omtales i del V, 4. Urfolk.

4. INTERNASJONALE INDIVIDKLAGESAKER MOT NORGE

Flere av menneskerettighetskonvensjonene har opprettet egne klageordninger for internasjonal behandling av klager fra enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner som hevder å ha fått sine menneskerettigheter krenket, og som har uttømt alle nasjonale rettsmidler.

Nærmere informasjon om denne type uttalelser finnes i Kilder, 8. Uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i individklagesaker mot Norge. I kildekapittelet gis det også en oversikt over hvilke internasjonale klageorganer årboken har innhentet uttalelser fra.

4.1 Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)

I 2013 avsa Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) tre dommer mot Norge som innklaget stat. Domstolen konstaterte krenkelse av den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) i to av sakene, i henholdsvis *Kristiansen og Tyvik AS mot Norge*¹⁰⁶ og *Vilnes og andre mot Norge*,¹⁰⁷ også kalt «Nordsjødykkersaken». I den førstnevnte saken konkluderte domstolen med at det forelå et brudd på klagerens rettigheter etter EMK artikkel 6 på grunn av svært lang saksbehandlingstid av patentsøknad. I avgjørelsen *Vilnes og andre mot Norge* kom domstolen til at klagerens rettigheter etter EMK artikkel 8 var krenket ved at nordsjødykkerne ikke var gitt tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere faren for helseskader som dykkearbeidet medførte. I den tredje saken, *Bernh Larsen Holding og andre mot Norge*,¹⁰⁸ ble det ikke påvist krenkelse av artikkel 8 ved ligningsmyndighetenes beslag av innholdet på en felles server i forbindelse med et bokettersyn.

Til sammenligning ble det i 2012 avsagt tre dommer og fire avvisningsavgjørelser med Norge som innklaget stat. Den første dommen mot Norge

¹⁰⁶ Klage nr. 25498/08. Nærmere omtale finnes i del III, 5. Retten til rettferdig rettergang.

¹⁰⁷ Klage nr. 52806/09 og 22703/10. Nærmere omtale finnes i del III, 9. Vernet om privatliv og familieliv.

¹⁰⁸ Klage nr. 24117/08. Nærmere omtale finnes i del III, 9. Vernet om privatliv og familieliv.

siden Domstolens opprettelse i 1959 falt i 1990. Totalt er det avsagt 35 dommer mot Norge, og i 24 av disse har EMD konkludert med at Norge krenket de menneskerettslige forpliktelsene som følger av EMK.¹⁰⁹ Seks av dommene falt på 1990-tallet, og resten er fordelt som følger:

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dommer	1	1	–	5	–	–	1

År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dommer	5	5	3	1	1	3	3

Vedlegg 3 bakerst i årboken inneholder en nærmere oversikt over alle dommene mot Norge.

Norsk senter for menneskerettigheter skriver sammendrag av alle EMDs avgjørelser mot Norge samt av øvrige viktige avgjørelser fra Domstolen. Disse sammendragene offentliggjøres på Lovdatas nettsider.¹¹⁰ Senteret sender også ut et månedlig elektronisk nyhetsbrev med oversikt over siste måneds viktige avgjørelser fra EMD.¹¹¹ Nyhetsbrevet er gratis, og abonnement kan tegnes ved å sende en e-post til: info@nchr.uio.no

For øvrig har senteret på sine nettsider en del informasjon om EMK, herunder konvensjonsteksten og relevant norsk lovgivning, veiledning for klagere og prosedyrene for valg av norsk dommer til domstolen.¹¹²

4.2 Europarådets sosialrettskomité

I 2013 avsa Europarådets sosialrettskomité én avgjørelse mot Norge som innklaget stat i saken *Fellesforbundet for sjøfolk mot Norge*.¹¹³ Komiteen fant at sjømannslovens regler som fastsatte at alder var saklig grunn for oppsigelse etter fylte 62 år, var i strid med artikkel 24 i Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP).

¹⁰⁹ Oversikt pr. 31. desember 2013.

¹¹⁰ Se www.lovdato.no

¹¹¹ Nyhetsbrevet er tilgjengelig på <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonalt-institusjon/publikasjoner/emd-bulletin/>

¹¹² Se <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonalt-institusjon/emd/>

¹¹³ Klage nr. 74/2011. Nærmere omtale finnes i del V, 1. Diskrimineringsforbudet.

III 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. Også andre konvensjoner verner sentrale sivile og politiske rettigheter, slik som FNs torturkonvensjon (TK) og Europarådets konvensjon for forebygging av tortur.

Kvinner og barns sivile og politiske rettigheter er i tillegg beskyttet gjennom henholdsvis FNs kvinneskreddiskrimineringskonvensjon (KDK) og FNs barnekonvensjon (BK).

1. RETTEN TIL LIV

I 2013 var det ingen saker som ble ansett som tilstrekkelig relevante til å inntas i dette kapittelet.

Internasjonale kilder

Retten til liv er beskyttet i EMK artikkel 2 og SP artikkel 6. Bestemmelsene setter et forbud mot at staten vilkårlig berøver individet livet. Myndighetene forpliktes også til ved lov å verne om livet.

Verken EMK artikkel 2 eller SP artikkel 6 forbyr dødsstraff som sådan. Begge konvensjonene har imidlertid tilleggsprotokoller som oppstiller forbud mot bruk av dødsstraff. EMK protokoll nr. 6 pålegger statene å avskaffe dødsstraff i fredstid, mens EMK protokoll nr. 13 oppstiller et absolutt forbud mot dødsstraff både i freds- og krigstid.

Andre tilleggsprotokoll til SP pålegger statene å avskaffe dødsstraff i både freds- og krigstid. Protokollen åpner imidlertid for at en stat ved tiltredelse kan reservere seg mot at forbudet skal gjelde i krigstid for de mest alvorlige krigsforbrytelser.

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.

Norsk lovgivning

EMK, SP, og BK og forbudet mot dødsstraff i protokollene nr. 6 og 13 til EMK og andre tilleggsprotokoll til SP gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett og skal ifølge § 3 gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Norsk straffelovgivning forbyr inngrep i retten til liv.

Retten til liv er ikke beskyttet direkte i Grunnloven.

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

Aktuelle saker i 2013 var blant annet ratifikasjonen av tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (2.1) samt endringer i sivilombudsmannsloven om nasjonal forebyggende mekanisme (2.2) og i psykisk helsevernloven om nattelåsing av pasientrom (2.3). Videre omtales en høyesterettsdom om statens plikt til å beskytte mot forfølgelse etter EMK (2.4), Norges oppfølging av anbefalinger fra FNs torturkomité om bruk av isolasjon i fengsel (2.5) og en stortingsmelding og ny handlingsplan om vold i nære relasjoner (2.6).

Internasjonale kilder

Alle mennesker har i henhold til EMK artikkel 3 og SP artikkel 7 og artikkel 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 torturforebyggingskonvensjonen. I henhold til TK, EMK artikkel 3 og SP artikkel 7 og artikkel 10 nr. 1 har staten plikt til å sikre frihet fra tortur og andre former for grove integritetskrenkelses 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 ratifi-

sert av Norge 27. juni 2013.¹¹⁴ Som en konsekvens av ratifikasjonen har norske myndigheter blant annet forpliktet seg til å etablere et eget nasjonalt tilsynsorgan med mandat om å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. 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. TK er ikke innført i nasjonal lovgivning. 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. Straffelovens § 117 a utgjør et eget straffebud med hensyn til tortur, som i stor grad (men ikke fullt ut) inkorporerer torturbegrepet slik det brukes i konvensjonene. Utlendingsloven § 73 jamfør § 28 gir vern mot utsendelse for utlendinger som står i nærliggende fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff 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 Ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon

Regjeringen ratifiserte 27. juni 2013 tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT).¹¹⁵

Tilleggsprotokollen utgjør et supplement til FNs torturkonvensjon (TK), som Norge ratifiserte i 1986. Den ble utarbeidet fordi man anså det nødvendig med ytterligere tiltak for å forhindre tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Tilleggsprotokollen etablerer et forebyggende system med regelmessige besøk fra uavhengige organer til steder for frihetsberøvelse. De uavhengige organene skal kunne besøke ethvert sted under statens jurisdiksjon og kontroll der personer er, eller kan være, berøvet sin frihet. Ste-

¹¹⁴ Se sak om ratifikasjon nedenfor.

¹¹⁵ Se informasjon om status for ratifikasjonen i FNs traktatdatabase: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en

der for frihetsberøvelse vil således omfatte steder som politiarrester, fengsler, psykiatriske institusjoner, lukkede barnevernsinstitusjoner og utlendingsinternat.

I henhold til tilleggsprotokollen er det opprettet en underkomité for forebygging av tortur mv. under FNs torturkomité, med mandat til å foreta besøk til steder for frihetsberøvelse i alle medlemsstatene (SPT). Videre forplikter protokollen statene til å opprette, utpeke eller opprettholde et eller flere nasjonale besøksorganer for forebygging av tortur mv., en såkalt nasjonal forebyggende mekanisme (NFM), innen ett år etter at protokollen er ratifisert.

Protokollen forutsetter et samarbeid mellom SPT og de nasjonale forebyggende mekanismene. I forbindelse med besøk til steder for frihetsberøvelse skal statene gi SPT og NFM tilgang til relevante opplysninger, og anledning til å føre private samtaler med frihetsberøvede personer.

Besøksorganene kan gi statene anbefalinger om tiltak som bør treffes for å gi frihetsberøvede personer styrket beskyttelse mot tortur mv., men har ikke myndighet til å behandle enkeltsaker eller fatte bindende vedtak. Statene har likevel plikt til å vurdere deres anbefalinger og innlede en dialog om mulige gjennomføringstiltak. SPT har også en veiledningsfunksjon knyttet til fungeringen av de nasjonale forebyggende mekanismene. Både SPT og de nasjonale forebyggende mekanismene skal utarbeide offentlige årsrapporter.

I tråd med regjeringens anbefaling og Stortingets etterfølgende samtykke ble Sivilombudsmannen utpekt som Norges nasjonale forebyggende mekanisme. I den forutgående offentlige høringsrunden fremmet en rekke høringsinstanser skepsis til å utpeke Sivilombudsmannen alene som NFM. Skepsisen ble blant annet begrunnet med at det var ønskelig med et mer proaktivt og oppsøkende besøksorgan, og at det var ønskelig med en bredere representasjon for å sikre andre former for fagkompetanse, herunder om menneskerettigheter og helse. Flere aktører anbefalte i stedet at mandatet ble gitt til en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter, enten alene eller i en koalisjonsmodell sammen med Sivilombudsmannen.

Utenriksdepartementet tok stilling til disse forslagene i proposisjonen til Stortinget, men foreslo at Sivilombudsmannen skulle utpekes som NFM alene. Valget ble begrunnet med at Sivilombudsmannen har lang erfaring når det gjelder kontroll med forvaltningens virksomhet, inkludert på steder hvor personer er frihetsberøvet. Videre ble det vist til at ombudsmannen har høy troverdighet og legitimitet, og nyter stor re-

spekt både i forvaltningen og i befolkningen. Det ble også lagt vekt på at rollen passet godt inn i Sivilombudsmannens eksisterende mandat.

Til tross for forslag om ulike organisasjonsmodeller i forbindelse med den forutgående høringsrunden anså myndighetene det som fordelaktig at ett organ fikk mandatet som NFM. Dette ville etter myndighetens syn sikre at oppgaven utøves på en enhetlig måte, og at koordinering mellom flere organer unngås. Samarbeid med Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og det sivile samfunn for øvrig kunne i stedet ivaretas ved å oppnevne et rådgivende utvalg.

Tilleggsprotokollen trådte i kraft for Norges vedkommende 27. juli 2013.

2.2 Endringer i sivilombudsmannsloven – nasjonal forebyggende mekanisme

Stortinget vedtok 21. juni 2013 endringer i lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).¹¹⁶ Endringene bygger på Prop. 159 L (2012–2013). Dette skjedde som en oppfølging av at Stortinget 14. mai 2013 samtykket i ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon.¹¹⁷

Endringene innebar en lovfesting av at Sivilombudsmannen skal inneha oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme (NFM) i medhold av tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon. Det skal opprettes en uavhengig nasjonal tilsynsordning ved ombudsmannens kontor som skal føre tilsyn med alle steder for frihetsberøvelse, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Stortinget vedtok også lovendringer for å bringe sivilombudsmannsloven i samsvar med tilleggsprotokollens krav. Det ble blant annet vedtatt endringer om utvidelse av Sivilombudsmannens fullmakter overfor private og halvoffentlige aktører.

Andre endringer gjaldt en utvidelse av taushetsplikten til å omfatte personer som bistår ved utføringen av besøk, myndighetenes plikt til dialog med NFM, en plikt for Sivilombudsmannen til å utgi en årsmelding om virksomheten som NFM, samt krav om etablering av et rådgivende

¹¹⁶ Lov 21. juni 2013 nr. 89 om endringer i sivilombudsmannsloven (nasjonal forebyggende mekanisme).

¹¹⁷ Se saken ovenfor.

utvalg. I sammenheng med lovbehandlingen vedtok Stortinget også forslag om endringer i Sivilombudsmannens instruks.

Lovendringene og endringene i instruksene trådte i kraft 1. juli 2013.

2.3 Endringer i psykisk helsevernloven – nattelåsing av pasientrom m.v.

Stortinget vedtok 10. juni 2013 endringer i lov om psykisk helsevern.¹¹⁸ Blant annet ble det vedtatt regler om å tillate nattelåsing av pasientrom.

Bakgrunnen for forslaget var at myndighetene anså at adgangen til nattelåsing kunne gi mer ro og økt sikkerhet, ved å forhindre at urolige og farlige pasienter forlater rommet sitt om natten og utgjør fare for skade på seg selv, andre pasienter, bygninger og inventar.

Lovforslaget hadde vært ute på høring før det ble vedtatt.¹¹⁹ Flere høringsinstanser var kritiske til forslaget. Blant annet mente Advokatforeningen at forslaget innebar at terskelen for nattelåsing ville ligge lavere enn andre tvangsmidler etter psykisk helsevernloven. Helse- og omsorgsdepartementet fastholdt forslaget, men fant etter en nærmere vurdering at vilkårene for nattelåsing måtte strammes inn. Etter dette ble lovforslaget endret, slik at kravet om at nattelåsing må være «nødvendig» for å hindre skade, ble endret til «uomgjengelig nødvendig», slik at det samsvarer med ordlyden i loven ellers når det gjelder bruk av tvang. Forslaget ble vedtatt med den endrede ordlyden fra høringsrunden, samt andre justeringer i tråd med høringsinstansenes innspill, herunder at tillatelse til nattelåsing skal gjøres tidsbegrenset.

Endringene trådte i kraft 14. juni 2013.

2.4 Høyesterettsdom om statens plikt til beskyttelse mot forfølgelse etter EMK

Høyesterett avsa den 25. april 2013 dom i en sak som gjaldt om staten hadde overholdt sin plikt etter EMK artikkel 3 og 8 til å beskytte en kvinne mot forfølgelse.¹²⁰

¹¹⁸ Lov 14. juni 2013 nr. 37 om endringer i psykisk helsevernloven (nattelåsing av pasientrom mv).

¹¹⁹ Se *Årbok 2012* s. 74.

¹²⁰ HR-2013-881-A, publisert i Rt. 2013 s. 588.

A og NN møttes i 1997 og var kjæresten en kortere periode. A mishandlet NN med en kjetting, sparket henne og truet henne med kniv. A ble dømt til fengselsstraff og ilagt besøks- og kontaktforbud. Forbudet ble ikke overholdt av A. Hans handlinger i årene som fulgte, hadde karakter av forfølgelse og forringet NNs livskvalitet i vesentlig grad. NN hevdet at staten ikke hadde overholdt sin forpliktelse til å beskytte henne etter EMK artikkel 3 og 8.

Høyesterett mente det ikke var tvilsomt at As handlinger krenket NNs rett til privatliv. NN gjorde imidlertid også gjeldende at As behandling måtte anses som umenneskelig og nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3.

Høyesterett var ikke enig med staten i at grensen mellom artikkel 3 og artikkel 8 kan trekkes på grunnlag av hvor mye fysisk vold som faktisk er benyttet. Etter EMDs praksis er terskelen for å bruke artikkel 3 relativ og vil avhenge av en samlet vurdering av alle omstendighetene i saken. Det var etter førstvoterende syn elementer i NNs sak som trakk i retning av at As handlinger hadde det alvorligste som skal til for å rammes av artikkel 3. Spørsmålet ble holdt åpent, da det avgjørende var om staten kunne holdes ansvarlig for mangelfull beskyttelse av NN mot As konvensjonskrenkende forfølgelse.

Høyesterett uttalte at EMK artikkel 1 pålegger staten å sikre konvensjonens rettigheter, og at dette innebærer en plikt til å ta aktive skritt for å hindre at private krenker hverandre. Høyesterett viste til en rekke dommer fra EMD som nærmere presiserte innholdet i sikringsplikten. Fra EMDs praksis ble det trukket frem fire sentrale momenter for vurdering av om sikringsplikten var overholdt.

For det første foreligger det ikke en plikt til å avverge enhver fare for krenkelse begått av private, men staten må reagere på reell og umiddelbar risiko som de er kjent med eller burde være kjent med. For det andre har statene en viss skjønnsmargin ved vurderingen av hvilke tiltak som bør settes i verk, og EMDs rolle er derfor ikke å vurdere om tiltakene er ideelle, men om de er adekvate og forholdsmessige ut fra den konkrete situasjonen. De tiltakene som blir gjennomført, må for det tredje gi en reell beskyttelse. Endelig vil kravene til statens aktivitet bero på det aktuelle saksområdet. Vold mot kvinner er gjennom praksis fra EMD fremhevet som et område der staten har en særlig oppfordring til å treffe tiltak som sikrer reell beskyttelse.

Høyesterett gikk så over til å vurdere om staten hadde overholdt sin plikt til å beskytte NN. Det ble slått fast at politiet var vel kjent med

NNs situasjon, og at NNs gjentatte henvendelser ga dem sterk oppfordring til å reagere. Politiet gjorde atskillig for å beskytte NN, men Høyesterett fant likevel at politiets manglende oppfølging av As gjentatte brudd på besøksforbudet og manglende etterforskning av to alvorlige trusler, tilsa at sikringsplikten ikke var overholdt.

Høyesterett konkluderte enstemmig med at staten ikke hadde overholdt sin plikt til å beskytte NN mot forfølgelse.

2.5 Norges oppfølging av anbefalinger fra FNs torturkomité – om bruk av isolasjon i fengsel

Norge mottok i november 2012 anbefalinger fra FNs torturkomité om gjennomføringen av TK.¹²¹ I tråd med komiteens regler for oppfølging ble Norge anmodet om å oversende informasjon om gjennomføringen av utvalgte anbefalinger innen ett år. Norske myndigheter sendte sine svar på denne anmodningen 22. november.¹²²

Komiteen hadde etterspurt informasjon om gjennomføringen av anbefalingen om å redusere bruken av isolasjon i fengsel. Komiteen anbefalte blant annet å endre lovverket for å begrense bruken av isolasjon til eksepsjonelle tilfeller, å foreta en gjennomgang av praksis og mekanismene for kontroll og rettslig prøving, og å etablere et system som gir offentlig tilgjengelig statistikk om bruk av isolasjon.

Norske myndigheter opplyste at det var igangsatt en prosess for å gi bedre oversikt over bruken av hel og delvis utelukkelse av innsatte fra fellesskapet i fengsel (isolasjon). Et nytt IT-verktøy ville bli benyttet for å frembringe relevant statistikk på området. Myndighetene anslo at en løsning vil være på plass i første halvår av 2014. Videre varslet myndighetene at det i påvente av et slikt verktøy skal foretas manuelle tellinger i hvert av landets fengsler om bruk av isolasjon på bestemte dager i året.

Myndighetene opplyste videre at praksisen med bruk av isolasjon i fengsel ville bli evaluert når prosessen med å fremskaffe statistikk var gjennomført. Resultatene av en slik evaluering ville bli avgjørende for om det skulle iverksettes en gjennomgang av mekanismene for kontroll og rettslig overprøving. Resultatene av en slik evaluering ville også bli avgjørende for hvordan komiteens anbefaling om endring av lovverket ville bli fulgt opp.

¹²¹ Se *Årbok 2012* s. 79.

¹²² Norges svar er tilgjengelig på http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/NOR/CAT_C_NOR_CO_6-7_Add-1_13064_E.pdf

Myndighetene viste også til at det allerede er vedtatt lovendringer for bruk av isolasjon overfor innsatte under 18 år. Som følge av lovendringene var det for mindreårige innført et forbud mot utelukkelse fra fellesskapet som disiplinær sanksjon, betydelig strengere kriterier for utelukkelse som forebyggende tiltak og strengere regler for rapportering.

Andre deler av myndighetenes svar omtales i del V, 8. Flyktningers og asylsøkeres menneskerettighetsvern.

2.6 Stortingsmelding og ny handlingsplan om vold i nære relasjoner

Regjeringen fremla 8. mars 2013 Meld. St. 15 (2012–2013) – *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner*.¹²³ I meldingen identifiseres utfordringer i arbeidet mot vold i nære relasjoner, med forslag om en strategi for det videre arbeidet.

I meldingens innledning foretok myndighetene en analyse av omfang, konsekvenser og mulige årsaksforhold. Det ble gitt en oversikt over Norges menneskerettslige forpliktelser til å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner, blant annet forankret i FNs kvinnekonvensjon og FNs barnekonvensjon.

I meldingens andre del lanserte regjeringen tiltak og virkemidler i kampen mot vold i nære relasjoner. Regjeringen varslet iverksettelse av en rekke tiltak knyttet til kunnskap og forebygging, blant annet opprettelse av et forskningsprogram om vold i nære relasjoner. Videre varslet regjeringen tiltak for et mer helhetlig og individuelt tilpasset helsetilbud, herunder etablering av en ny nettportal om vold i nære relasjoner og voldtekt. Et tredje satsningsområde omhandlet helse- og omsorgstjenestens tilbud, og regjeringen lanserte blant annet tiltak som angikk behandlingstilbudet til utsatte for vold i nære relasjoner. Regjeringen lanserte også en rekke tiltak vedrørende politi og rettsvesen. Blant annet varslet regjeringen at Statens barnehus skal utvides med to nye sentre, til totalt ti barnehus, samt at ressursituasjonen i de eksisterende barnehusene skal styrkes.

I meldingen ble det også pekt på behov for samarbeid og samordning på feltet. Regjeringen drøftet blant annet om taushetsplikten kunne stå

¹²³ Stortingsmeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-15-20122013.html?id=716442>

i veien for godt samarbeid mellom ulike etater og instanser, og det ble varslet tiltak som skal påse at taushetsplikten ikke er til hinder for samarbeidet.

Meldingen til Stortinget ble fulgt opp av en ny handlingsplan mot vold i nære relasjoner, som ble lansert 16. august 2013.¹²⁴ Handlingsplanen gjelder for perioden 2014–2017 og inneholder 45 konkrete tiltak.

Blant annet skal det vurderes om Statens barnehus skal utvide tjenestetilbudet slik at flere instanser skal kunne gi bistand innenfor samme lokalitet. Videre skal det etableres et prøveprosjekt for et tjenestesenter etter modell fra barnehusene, som voksne voldsutsatte skal kunne anvende. Det skal også opprettes et eget forskningsprogram om vold i nære relasjoner.

3. FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID

Av aktuelle saker i 2013 omtales en høring om endringer i straffeloven om kriminalisering av all formidling til prostitusjon (3.1), endringer i utlendingsloven om misbruk av au pair-ordningen (3.2), en høyesterettsdom om menneskehandel (3.3) samt anbefalinger fra Europarådets ekspertgruppe mot menneskehandel (3.4).

Internasjonale kilder

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

¹²⁴ Handlingsplanen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/planer/2013/et-liv-uten-vold.html?id=733697

I 2008 ratifiserte Norge Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, som trådte i kraft samme år.¹²⁵ 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 overvåkingsmekanisme: Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA).

Barn er særskilt beskyttet i BK artiklene 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). Norge har også ratifisert BKs tilleggsprotokoll om salg av barn, barnepornografi og barneprostitusjon. Norge har videre undertegnet Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnytting og seksuelt misbruk.¹²⁶ ILO-konvensjon nr. 182 gjelder forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnarbeid.

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

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. Andre bestemmelser som er relatert til bekjempelse av menneskehandel, finnes i straffeloven § 202, som forbyr organisering og fremme av andres prostitusjon («hallikparagrafen»), § 202 a, som forbyr kjøp av seksuelle tjenester, og § 203, som særskilt regulerer kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige. Straffeloven § 60 a setter en forhøyet øvre strafferamme for organisert kriminalitet.

Grunnloven har ingen regulering av vernet mot slaveri eller tvangsarbeid.

¹²⁵ Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Word/197.doc>

¹²⁶ Konvensjonen trådte i kraft 1. juli 2010. Den er ikke ratifisert av Norge. Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Html/201.htm>

3.1 Høring om endringer i straffeloven – kriminalisering av all formidling av prostitusjon

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 8. februar 2013 på høring en rekke forslag til endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005.¹²⁷ Endringsforslagene omfattet forslag om å kriminalisere all formidling av prostitusjon.¹²⁸

Forslagene innebar blant annet å endre straffelovens bestemmelser om hallikvirksomhet slik at de rammet all formidling av prostitusjon, herunder alle former for offentliggjøring av tilbud om kjøp eller salg av sex. Bakgrunnen for forslagene var at Høyesterett i en avgjørelse inn tatt i Rt. 2011 s. 1355 fant at publisering av annonser for sex-salg ikke rammes av straffeloven 1902 § 202 om å fremme andres prostitusjon.

Høringsfristen var 1. juli 2013. Advokatforeningen støttet ikke den foreslåtte endringen, da de var av den oppfatning at når det er tillatt å tilby/selge sex, kan man ikke ha et lovverk som hindrer utførelsen av virksomheten. Likestillings- og diskrimineringsombudet støttet den foreslåtte endringen og viste til KDK artikkel 6 som forplikter myndighetene til å gjøre alt for å bekjempe menneskehandel og utnytting i prostitusjon.

Per 31. desember 2013 lå saken til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.

3.2 Endringer i utlendingsloven om misbruk av au pair-ordningen

Stortinget vedtok 21. juni 2013 endringer i utlendingsloven. Endringene bygget på Proposisjon 154 L (2012–2013).¹²⁹

Formålet med endringen var å bidra til å forhindre at au pairer utnyttes som billig arbeidskraft eller utsettes for straffbare forhold.

Endringene innebar at myndighetene kan avslå søknad om oppholdstillatelse for å være au pair hos en konkret vertsfamilie, dersom vertsfamilien grovt eller gjentatte ganger har brutt vilkår for oppholdstillatelse til au pair. Vertsfamiliens karantene skal gjelde i ett, to eller fem år avhengig av forholdets art, omfang og varighet. Dersom en person i

127 Alle dokumenter i saken er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing-endringer-i-straffeloven-1902-og.html?id=714312>

128 Øvrige deler av høringsforslaget omtales i del III, 9 Vernet om privatliv og familieliv, del V, 2. Forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn og del V, 6. Barn.

129 Lov av 21. juni 2013 nr. 91 om endringer i utlendingsloven.

vertsfamilien er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold begått mot en au pair som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder, kan karantenen gjelde i opptil ti år.

Lovendringene trådte i kraft 1. juli 2013.

3.3 Høyesterettsdom om menneskehandel

Høyesterett avsa den 18. januar 2013 dom i sak som gjaldt menneskehandel.¹³⁰

A og B ble i 2011 dømt for menneskehandel med fire mindreårige, jamfør straffeloven § 224. Bakgrunnen var at de to litauiske statsborgerne hadde kommet til Norge «for å begå tyverier», og de hadde med seg flere mindreårige for at disse skulle bistå A og B i omfattende tyveriaktivitet.

I anken for Høyesterett var det blant annet spørsmål om forståelsen av begrepene «utnytter» og «tvangsarbeid eller tvangstjenester» i straffeloven § 224 første ledd. Høyesterett viste til at bakgrunnen for straffebestemmelsen var Norges tilslutning til FN-konvensjon 15. november 2000 om grenseoverskridende organisert kriminalitet og dens protokoll om menneskehandel med videre («Palermo-protokollen»). For å kartlegge begrepenes nærmere innhold gikk Høyesterett gjennom straffebestemmelsens forarbeider og tilhørende rettspraksis.

På bakgrunn av rettskildegjennomgangen fant Høyesterett at lagmannsretten ikke hadde lagt til grunn en uriktig lovforståelse da den hadde konstatert at begrepet «utnytter» innebar å bruke en person for å oppnå en fordel for seg selv, og at det måtte foreligge et visst misforhold mellom tiltalte og fornærmede. Høyesterett var videre enig i at tyverier måtte anses som «arbeid» i straffebestemmelsens forstand. Lagmannsretten hadde heller ikke lagt til grunn en gal lovforståelse når den hadde kommet til at «tvangsarbeid» innebar et krav om at det var utvist en form for press, selv om det ikke kunne stilles strenge krav til tvangsutøvelsen. Det relevante var om fornærmede, objektivt sett, hadde en mulighet til å komme seg frivillig ut av situasjonen.

Høyesterett pekte på at ungdommene var fraktet til Norge for å utføre tyverier, at det ble bestemt hvordan og hva de skulle stjele, og at utbyt-

¹³⁰ HR-2013-104-A, publisert i Rt. 2013 s. 39.

tet i det alt vesentlige havnet hos de tiltalte. De var også reelt sett i en tvangssituasjon på grunn av avhengighetsforholdet til de tiltalte.

På denne bakgrunn fant Høyesterett det klart at A og B hadde utnyttet de fire mindreårige til tvangsarbeid på en slik måte at vilkårene i straffeloven § 224 første ledd bokstav b var oppfylt.

3.4 Anbefalinger fra Europarådets ekspertgruppe mot menneskehandel

En delegasjon fra Europarådets ekspertgruppe mot menneskehandel (GRETA)¹³¹ besøkte Norge i mai 2012. Den 7. mai 2013 leverte de sin første rapport om gjennomføringen av Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel i Norge.¹³²

I rapporten ga ekspertgruppen uttrykk for at Norge har tatt viktige skritt for å forebygge og bekjempe menneskehandel, men uttrykte også enkelte bekymringer. Det ble pekt på at ikke-statlige organisasjoner i større grad bør involveres i planlegging og overvåking av tiltak for å hindre menneskehandel. Det ble også vist til at Norge bør vie mer oppmerksomhet til menneskehandel med barn, inkludert rom-barn.

Ekspertgruppen uttrykte videre bekymring for fraværet av klare prosedyrer og kriterier for identifisering av ofre for menneskehandel og anbefalte Norge om å opprette en formalisert nasjonal henvisningsordning som definerer roller og prosedyrer for alle sentrale aktører på området. Dernest bemerket ekspertgruppen at bo- og overnattingstilbudet for ofre for menneskehandel i Norge særlig var tilrettelagt for kvinner som har blitt utnyttet seksuelt, og anbefalte at det ble opprettet flere bo- og overnattingstilbud som er bedre tilpasset ulike ofres behov og kjønn.

GRETA noterte seg at myndighetene hadde vedtatt en lovendring som tillater å holde enslige mindreårige asylsøkere på lukket institusjon i opptil seks måneder, og anbefalte en løpende evaluering av slike beslutninger. Ekspertgruppen oppfordret også myndighetene til å styrke tilgangen på informasjon for ofre for menneskehandel. Ekspertgruppen anbefalte dernest å gjøre lovendringen som gir potensielle ofre for menneskehandel en refleksjonsperiode på seks måneder i landet, uavhengig av offerets samarbeid med politiet.

¹³¹ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings.

¹³² Rapporten er tilgjengelig på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2013_5_FGR_NOR_with_cmnts_en.pdf

Ekspertgruppen var positiv til at norsk lovgivning åpner for oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel, men anbefalte styrking av samarbeid med ofrenes hjemland for å få tak i ID-papirer. Ekspertgruppen var videre positiv til at Riksadvokaten åpnet for påtaleunntatelse for ofre for menneskehandel, men oppfordret myndighetene til å påse at retningslinjene ble effektivt etterfulgt i praksis. Endelig anbefalte ekspertgruppen en rekke tiltak for en fortsatt styrking av kunnskapen om menneskehandel og ofrenes rettigheter blant dommere, aktører, politietterforskere og advokater.

På bakgrunn av ekspertgruppens rapport avga Partskomiteen 7. juni 2013 sine anbefalinger til Norge.¹³³ Anbefalingene svarte til bekymringene fra GRETA som gjengitt over. Partskomiteen anmodet norske myndigheter om å komme tilbake med informasjon om oppfølging av GRETAs anbefalinger innen 7. juni 2015.

4. VERNET MOT VILKÅRLIG FRIHETSBERØVELSE

Av aktuelle saker i 2013 omtales endringer i straffegjennomføringsloven om prøveløslatelse av utenlandske innsatte (4.1), endring i forskrift om bruk av politiarrest – ny representant i tilsynsutvalget (4.2), en høyesterettskjennelse om fortsatt varetektsfengsling med fare for oversoning (4.3) og Sivilombudsmannens undersøkelse av tilsynsrådsordningen i kriminalomsorgen (4.4).

Internasjonale kilder

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 opphøre dersom vilkårene for frihetsberøvelse 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.

¹³³ Anbefalingene er tilgjengelige på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/CommitteeParties/Recommendations/CP_2013_6_NOR_en.pdf

Norge signerte FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning den 21. desember 2007, men har foreløpig ikke ratifisert konvensjonen.

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. Straffeprosessloven kapittel 14, jmfør kapittel 13 a, regulerer adgangen til å pågripe og fengsle personer som med skjellig grunn mistenkes for en straffbar handling som etter loven kan medføre fengselsstraff på mer enn seks måneder. Også helselovgivningen og barnevernloven gir under enkelte omstendigheter offentlige myndigheter adgang til frihetsberøvelse. For eksempel gir denne typen lovgivning mulighet for tvangsplassering på institusjon i behandlingsøyemed. Videre gir utlendingsloven mulighet for å fengsle utlendinger som blant annet nekter å oppgi identitet eller mistenkes for å avgi falsk identitet.

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

4.1 Endringer i straffegjennomføringsloven om prøveløslatelse av utenlandske innsatte

Stortinget vedtok 3. juni 2013 endringer i lov om gjennomføring av straff.¹³⁴ Bakgrunnen for endringene var dels det løpende arbeidet med revisjon av lovverket for straffegjennomføring, og dels et ledd i oppfølgingen av stortingsmelding St.meld. 37 (2007–2008) *Straff som virker*. Endringene bygget på Prop. 92 L (2012–2013).

Lovendringen opphevet en bestemmelse i straffegjennomføringsloven om at kriminalomsorgen kan beslutte å holde en utenlandsk innsatt frihetsberøvet utover 2/3 tid, dersom et utvisningsvedtak ikke kan effektueres på tidspunktet for prøveløslatelsen.

Bakgrunnen for lovforslaget var en vurdering av reglene for prøveløslatelse foretatt av Sivilombudsmannen knyttet til én enkelt sak.¹³⁵ Ombudsmannen fant at det var tvilsomt om bestemmelsen, som åpnet for

¹³⁴ Lov av 14. juni 2013 nr. 44 om endringer i straffegjennomføringsloven m.m.

¹³⁵ Se *Årbok 2009* s. 67.

å sette som vilkår for prøveløslatelsen at uttransportering ble gjennomført, var i tråd med Norges forpliktelser etter EMK artikkel 5.

Endringene var på høring i 2012 og fikk bred støtte.¹³⁶ Justis- og beredskapsdepartementet la i høringsnotatet til grunn at det fremdeles ville være mulig å sette uttransportering som vilkår ved prøveløslatelse etter halv tid. Advokatforeningen reiste innvendinger mot dette i høringsrunden. Departementet sa seg etter en nærmere vurdering enig i at de samme hensyn gjorde seg gjeldende for prøveløslatelse etter halv tid som etter 2/3 tid. Departementet uttalte at dersom vilkårene for prøveløslatelse er oppfylt, og den innsatte likevel skal holdes tilbake i fengsel på grunn av manglende effektivering av utvisningsvedtak, må dette forankres i utlendingslovgivningen, uavhengig av hvor langt den innsatte har kommet i soningen.

Endringene trådte i kraft 14. juni 2013.

Øvrige deler av lovvedtaket er omtalt i Del III, 9. Vernet om privatliv og familieliv.

4.2 Endring i forskrift om bruk av politiarrest – ny representant i tilsynsutvalget

Justis- og beredskapsdepartementet vedtok 24. mai 2013 endring i forskrift om bruk av politiarrest som medførte endring i tilsynsutvalgets sammensetning.¹³⁷ Tilsynsutvalget har ansvar for å påse at politiarrester, overføringer, lokaler, tvangsmidler og helsetjenester er i tråd med gjeldende lovgivning. Utvalget skal også utføre inspeksjoner.

En ny representant i tilsynsutvalget skal etter forskriftendringen bli oppnevnt etter innstilling fra Advokatforeningen.

Endringene trådte i kraft 1. juli 2013.

¹³⁶ Se *Årbok 2012* s. 90.

¹³⁷ Forskrift av 24. mai 2013 nr. 522 om endring i forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest.

4.3 Høyesterettskjennelse om fortsatt varetektsfengsling med fare for oversoning

Høyesteretts ankeutvalg avsa den 19. mars 2013 kjennelse i sak som gjaldt fortsatt varetektsfengsling med fare for oversoning, herunder spørsmål knyttet til EMK artikkel 5.¹³⁸

A hadde vært varetektsfengslet siden januar 2011. Lagmannsretten besluttet i mars 2013 at A kunne varetektsfengsles i ytterligere åtte uker, selv om det medførte fare for at han ville sone over minstetiden for prøveløslatelse, også kalt oversoning. A var på dette tidspunktet aktuell for utvisning.

A anket til Høyesterett og hevdet at lagmannsrettens kjennelse var mangelfull ettersom anførsle i anken ikke var drøftet. For lagmannsretten ble det blant annet hevdet at fortsatt fengsling ville være i strid med EMK artikkel 5 og SP artikkel 9.

Høyesteretts ankeutvalg viste til tidligere praksis og presiserte at fortsatt varetektsfengsling ikke er utelukket selv om det kan føre til at tidspunktet for sannsynlig prøveløslatelse blir overskredet. Faren for overskridelse skal likevel være et sentralt moment i vurderingen om hvorvidt varetektsfengslingen skal opprettholdes.

Ankeutvalget fant at lagmannsretten hadde basert sin avgjørelse på at domfelte ikke kunne regne med å bli prøveløslatt, og at det derfor ikke var fare for oversoning. Ankeutvalget viste til at kriminalomsorgens praksis tidligere var at innsatte med utvisningsvedtak kunne holdes ut over minstetid for prøveløslatelse, dersom utvisningsvedtaket ikke lot seg effektivt utføre på tidspunktet for forventet løslatelse. Denne praksisen ble imidlertid besluttet endret ved rundskriv fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning av 29. oktober 2010. Av rundskrivet fulgte det at utvisningsvedtak i seg selv ikke var tilstrekkelig til å nekte prøveløslatelse. Det måtte foreligge omstendigheter ut over utvisningsvedtaket som tilsa at prøveløslatelse var utilrådelig. Rundskrivet ble utgitt etter en uttalelse fra Sivilombudsmannen der det ble påpekt at kriminalomsorgens praksis med å fortsette varetektsfengslingen ut over minstetiden for prøveløslatelse sto i et tvilsomt forhold til EMK artikkel 5.¹³⁹

Ankeutvalget fant at lagmannsrettens begrunnelse var mangelfull når det ikke var tatt hensyn til rundskrivet fra Kriminalomsorgens sentrale

¹³⁸ HR-2013-616-U, publisert i Rt. 2013 s. 385.

¹³⁹ Sak 2007/1063, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no Se også *Årbok 2009 s. 67*.

forvaltning. Et enstemmig ankeutvalg kom til at lagmannsrettens kjennelse måtte oppheves.

4.4 Sivilombudsmannens undersøkelse av tilsynsrådsordningen i kriminalomsorgen

Sivilombudsmannen publiserte 19. mars 2013 en uttalelse på bakgrunn av gjennomgang av årsmeldingene fra tilsynsrådene for kriminalomsorgen for årene 2007–2011.¹⁴⁰ Bakgrunnen var at Sivilombudsmannen over tid hadde fått inntrykk av at det var ulik praksis, og svakheter ved, ordningen med tilsynsråd.

Sivilombudsmannens gjennomgang viste for det første at oppnevningen av medlemmer til tilsynsrådene i mange tilfeller skjedde langt ut i funksjonsperioden. Ombudsmannen understreket at tilsynsrådene skal være en fast ordning for å ivareta innsattes rettssikkerhet, og viste til de europeiske fengselsreglene. Ombudsmannen fant det svært uheldig at tilsynet med kriminalomsorgen ikke så ut til å fungere fullt ut som en kontinuerlig ordning.

Videre tok Sivilombudsmannen opp problemstillinger knyttet til opplæring av tilsynsrådenes medlemmer. Gjennomgangen viste at flere tilsynsråd hadde etterlyst opplæring av nye medlemmer. Ombudsmannen fant at den informasjon som fantes tilgjengelig, ikke var tilstrekkelig, og ba derfor kriminalomsorgen om å se på hva slags opplæring som blir gitt til andre uavhengige tilsynsorganer.

Ombudsmannen tok også opp problemstillinger knyttet til tilsynsrådernes mandat. Gjennomgangen viste at rådene oppfattet sitt mandat ulikt, og at de vektla ulike oppgaver i gjennomføringen av tilsynet. Det ble bemerket at rådernes mandat var svært generelt utformet, og at lov, forskrift og retningslinjer ikke ga klare rammer for mandatet. Ombudsmannen anbefalte en snarlig gjennomgang og presisering av mandatet.

Det ble også pekt på at rådernes arbeidsform varierte sterkt, blant annet når det gjaldt formen for og hyppigheten av tilsyn ved den enkelte fengselsenhet. Ombudsmannen ba på denne bakgrunn om at Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) vurderte nærmere regler eller retningslinjer. Videre tok ombudsmannen opp problemstillinger knyttet til rapporteringen fra tilsynsrådene, og særlig årsmeldingene. Ombudsmannen uttalte at gjennomgangen etterlot et inntrykk av at tilsynsvirk-

140 Sak 2011/225, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

somheten og innrapporteringen ikke hadde vært viet tilstrekkelig oppmerksomhet fra sentrale myndigheter.

Sivilombudsmannen tok også opp de økonomiske rammebetingelsene for tilsynsvirksomheten. Enkelte tilsynsråd pekte på at de økonomiske rammebetingelsene var blitt svekket, og at dette gikk ut over tilsynsvirksomheten. Ombudsmannen bemerket at det var prinsipielt betenkkelig med en ordning der den etaten som blir gjenstand for tilsyn og kontroll, selv fastsetter de økonomiske rammene for denne virksomheten. Departementet ble anbefalt å gjennomgå nærmere hvordan den økonomiske styringen av tilsynsrådene best skal skje.

Avslutningsvis uttalte Sivilombudsmannen at gjennomgangen viste at det burde tas noen overordnede grep for at tilsynsrådene skal fungere som en reell kontrollordning. Ombudsmannen anbefalte en avklaring av hva KSF konkret forventer av tilsynsrådene, og at rådene må gis virkemidler til å innfri disse forventningene. Videre ble Justis- og beredskapsdepartementet bedt om å vurdere tilsynsrådsordningen i lys av De europeiske fengselsreglene.

5. RETTEN TIL RETTFERDIG RETTERGANG

Av aktuelle saker i 2013 omtales endringer i straffeprosessloven om styrket vern av kilder og informanter i straffesaker (5.1), høyesterettsdommer om innsyn i interne dokumenter i skattesak (5.2), om opplesning av fornærmedes politiforklaring (5.3) og EMDs avgjørelse i *Kristiansen og Tyvik AS mot Norge* (5.4).

Internasjonale kilder

Enhver har rett til en rettferdig rettergang ved en domstol for å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller for å få avgjort en straffesiktelse mot seg. Retten til en rettferdig rettergang inneholder flere detaljerte rettssikkerhetsgarantier, blant annet retten til å få sin sak behandlet innen rimelig tid av en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov. Rettergangen skal som utgangspunkt være offentlig, men enkelte godtatte hensyn kan likevel innskrenke pressens og allmennhetens rett til å følge rettsprosessen. I straffesaker må en rekke minimumsgarantier innfris. Disse omfatter blant annet retten til å bli ansett som uskyldig inntil det motsatte er bevist, retten til å bli informert raskt om anklagenes innhold, retten til å forberede sitt forsvar og forsvare seg gjennom advokat eller ved egen hjelp, retten til å forhøre vitner som

motbevis og selv føre egne vitner, samt retten til å få gratis bistand av tolk.

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

Norsk lovgivning

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

Grunnloven § 96 uttaler at «[i]ngen kan ... straffes uden efter Dom». Dette innebærer at straffesaker må avgjøres på bakgrunn av en rettferdig rettssak. Grunnloven har ingen tilsvarende bestemmelse for behandlingen av sivile saker.

5.1 Endringer i straffeprosessloven – styrket vern av kilder og informanter i straffesaker mv.

Stortinget vedtok 20. juni 2013 endringer i straffeprosessloven og enkelte andre lover.¹⁴¹ Endringene bygger på Prop. 147 L (2012–2013).

Lovproposisjonen bygget på utredningen NOU 2009:15 *Skjult informasjon – åpen kontroll*, som tok for seg straffeprosesslovens regler om skjult etterforskning og behandling av informasjon i straffesaker.¹⁴²

Lovendringene gikk blant annet ut på å styrke vernet av kilder og informanter i straffesaker gjennom å utvide hjemmelen for unntak fra innsyn i straffesaker. I lovproposisjonen gjennomgikk departementet forholdet mellom behovet for å beskytte kilder og informanter opp mot tiltaltes rett til innsyn i sin egen straffesak, som er beskyttet under EMK artikkel 6 om retten til en rettferdig rettergang. Departementet understreket at retten til dokumentinnsyn burde være så vid som mulig, men påpekte at en uavgrenset rett til innsyn ville gjøre det vanskelig å beskytte kilder, og dermed gjøre bekjempelsen av kriminalitet mindre effektiv.

¹⁴¹ Lov 21. juni 2013 nr. 86 om endringer i straffeprosessloven mv. (behandling og beskyttelse av informasjon).

¹⁴² Se omtale i *Årbok 2009* s. 95.

Det ble lovfestet et unntak fra innsynsretten i opplysninger som påtalemyndigheten ikke vil påberope som bevis i saken. Innsyn skal ikke gis dersom det kan være fare for at identiteten til en person som har gitt opplysninger til politiet, blir avslørt. Unntaket fra innsyn må være strengt nødvendig og ikke medføre vesentlige betenkeligheter med hensyn til mistenktes forsvar. Det ble også innført en lovbestemmelse om at mistenktes forsvarer kan få innsyn i opplysningene selv om mistenkte nektes innsyn, mot at forsvareren bevarer taushet om opplysningene.

Det ble også foretatt lovendringer som tok sikte på å styrke vernet av kilder og informanter gjennom å tillate anonym vitneførsel for noen sakstyper. I lovproposisjonen redegjorde departementet for Norges menneskerettslige forpliktelser, herunder særlig EMK artikkel 6 om retten til rettferdig rettergang. Departementet viste til EMDs praksis, som tillater anonym vitneførsel, men som oppstiller flere krav for at dette skal være i samsvar med konvensjonen. Det ble vedtatt endringer som gir adgang til anonym vitneførsel ved krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord. Adgangen til anonym vitneførsel ble imidlertid ikke utvidet for andre sakstyper. Det ble også inntatt en lovbestemmelse som gir hjemmel for å begrense kretsen av personer som får kjennskap til vitnets identitet.

Videre ble det vedtatt en utvidelse av hjemmelen for bruk av såkalt overskuddsinformasjon – opplysninger om kommunikasjonskontroll og romavlytting om andre straffbare forhold enn dem som etterforskningen var ment å avdekke. Departementet fant at et forbud mot bruk av overskuddsinformasjon harmonerer dårlig med politiets generelle plikt til å forebygge og oppklare straffbare handlinger. Det ble derfor foreslått at slik overskuddsinformasjon skulle kunne brukes som bevis såfremt det «etter sakens art og forholdene ellers ikke vil være et uforholdsmessig inngrep» og «oppklaring av saken uten bruk av overskuddsinformasjonen i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort». Dette ble vedtatt av Stortinget.

Endringene trådte i kraft 13. september 2013.

Andre relevante lovendringer fra samme lovproposisjon er omtalt i Del III, 9. Vernet om privatliv og familieliv samt del III, 11. Retten til menings- og ytringsfrihet.

5.2 Høyesterettsdom om innsyn i interne dokumenter i skattesak

Høyesterett avsa 21. juni 2013 dom i sak om skattedirektoratets vedtak om å nekte innsyn i interne dokumenter i en større skattesak, var i strid med EMK artikkel 6 nr. 3.¹⁴³

Høyesterett vurderte først klagerens rett til innsyn i interne dokumenter etter ligningsloven og kom til at klager ikke hadde rett på innsyn i de relevante dokumentene. Høyesterett vurderte deretter forholdet til EMK artikkel 6.

Høyesterett påpekte at etter omfattende praksis fra EMD er tilleggs-skatt å anse som straff, og varsel om tilleggs-skatt er en straffesiktelse i henhold til artikkel 6. Spørsmålet om dokumentinnsyn måtte vurderes etter artikkel 6 nr. 3 bokstav b), som gir den siktede rett til «tilstrekkelig tid og mulighet til å forberede sitt forsvar». Det ble vist til at bestemmelsen må tolkes i lys av det grunnleggende krav om rettferdig rettergang i artikkel 6 nr. 1 og prinsippet om «equality of arms».

Høyesterett fastslo at det i norsk straffeprosesslovgiving ikke er noen alminnelig rettighet for den siktede å få innsyn i politiets interne dokumenter. Det er heller ikke holdepunkter i EMDs praksis for et at en slik rett foreligger. På den andre siden har skatteyttere etter EMK artikkel 6 som utgangspunkt krav på innsyn i dokumenter som har betydning som bevis i saken om tilleggs-skatt.

Staten ved Skattedirektoratet hevdet at innsynsretten etter EMK artikkel 6 først kom til anvendelse ved rettslig overprøving av ligningsforvaltningens vedtak. Høyesterett kom til at innsynsretten etter EMK artikkel 6 måtte være oppfylt før vedtaket ble fattet.

Av den nevnte dommen fulgte det at innsynsretten bare kunne gjøres gjeldende når de undersøkelsene som ligningsmyndighetene fant nødvendige, var gjennomført, og at det var situasjonen på vedtakstidspunktet som var avgjørende. I den foreliggende saken ble vedtaket om å avslå innsynsbegjæringen fattet halvannet år etter at varsel om tilleggs-skatt var mottatt, og utkast til vedtak om tilleggs-skatt ble tilsendt klager tre dager etterpå. Høyesterett kom på denne bakgrunn til at de nødvendige undersøkelsene måtte anses som utført.

Skattedirektoratet anførte at det innsynet som var gitt i sakens dokumenter, var tilstrekkelig for at klageren effektivt kunne imøtegå både faktagrunnlag og den rettsanvendelse skattekontoret ville legge til

143 HR-2013-1318-A, publisert i Rt. 2013 s. 917.

grunn i et eventuelt vedtak. De dokumentene det ble begjært innsyn i, var ikke av betydning for klagerens kontradiksjonsrett. Høyesterett fant at skattedirektoratets argumentasjon i innsynsaken var holdbar. Problemet var at det ikke var foretatt en konkret vurdering av det enkelte dokumentets betydning som bevis i saken, i forhold til EMK artikkel 6.

På denne bakgrunn kom Høyesterett enstemmig til at vedtaket måtte oppheves delvis.

5.3 Høyesterettsdom om opplesning av fornærmedes politiforklaring

Høyesterett avsa 1. november 2013 dom som gjaldt spørsmålet om det utgjorde en saksbehandlingsfeil at fornærmedes forklaring ikke ble lest opp under behandlingen av en straffesak.¹⁴⁴ Retten tok blant annet opp forholdet til EMK artikkel 6.

Saken gjaldt en person som blant annet var tiltalt for vold og trusler mot en kvinne. Kvinnen hadde dokumenterte psykiske helseplager og hadde således gyldig grunn for ikke å møte som vitne. I lagmannsretten ble den fornærmede kvinnens forklaring nektet opplest. Påtalemyndigheten anket avgjørelsen.

Høyesterett tok først stilling til om lagmannsretten hadde lagt til grunn en for streng norm for opplesning av fornærmedes forklaring. Deretter tok Høyesterett stilling til påtalemyndighetens påstand om at forklaringen kunne leses opp fordi tiltalte selv hadde truet kvinnen til ikke å vitne, og slik skapt den situasjonen som førte til at vitnet ikke møtte.

Høyesterett viste til straffeprosessloven § 297 om at politiforklaringer på visse vilkår kan leses opp når vitnet ikke er til stede under hovedforhandlingen. Den aktuelle bestemmelsen måtte imidlertid anvendes med de innskrenkninger som følger av EMK artikkel 6 nr. 3 om at tiltalte har rett til å avhøre de vitner som blir ført mot ham. Høyesterett viste først til at det av praksis fra EMD følger at det også i tilknytning til artikkel 6 nr. 3 må oppstilles unntak. Høyesterett viste så til sin tidligere rettspraksis og fant at lagmannsretten hadde lagt en for streng norm til grunn i spørsmålet om opplesning.

Høyesterett gikk deretter over til å prøve om det var adgang til opplesning. Retten viste til EMDs storkammeravgjørelse *Al-Khawaja og*

¹⁴⁴ HR-2013-2295-A, publisert i Rt. 2013 s. 1412.

Tahery mot Storbritannia.¹⁴⁵ Høyesterett tolket denne avgjørelsen slik at det må foreligge gode grunner for å tillate opplesning, og at alle rimelige tiltak må være iverksatt for å få vitnet til å møte. Høyesterett fant at når man tok i betraktning den alvorlige fare for psykose og panikk-anfall fornærmede ville bli påført om hun ble pålagt å vitne, måtte de nevnte vilkårene anses oppfylt.

Retten la til grunn at EMD i praksis likevel ikke godtar opplesning dersom domfellelse «bare eller i avgjørende grad» ville bygge på denne forklaringen. Dette med mindre det forelå faktorer som i tilstrekkelig grad oppveide for at den tiltalte ikke fikk stilt spørsmål til vitnet. Høyesterett fant at de andre bevisene i saken ikke var selvstendige bevis, men knyttet seg til kvinnens forklaring. Domfellelse ville derfor nødvendigvis i avgjørende grad måtte bygge på den omtvistede politiforklaringen. Det var heller ikke faktorer som oppveide for et manglende kryssforhør. Lagmannsretten hadde derfor kommet til riktig resultat ved å nekte opplesning, til tross for at den hadde lagt til grunn en for streng norm.

Høyesterett vurderte deretter påtalemyndighetens anførsel om at politiforklaringen måtte kunne leses opp, fordi den tiltalte selv hadde forårsaket at vitnet ikke møtte. Under henvisning til EMDs praksis uttalte Høyesterett at der fravær skyldes frykt fremkalt av tiltalte, må tiltalte anses å ha gitt avkall på retten til å eksaminere vitnet. Høyesterett viste til at lagmannsretten ikke anså det tilstrekkelig sannsynliggjort at tiltaltes forhold var den dominerende årsaken til at vitnet ikke møtte. Høyesterett fant ikke grunn til å vurdere dette spørsmålet annerledes enn lagmannsretten. Høyesterett konkluderte enstemmig med at politiforklaringen ikke kunne leses opp.

5.4 EMDs avgjørelse i Kristiansen og Tyvik AS mot Norge

EMD avsa 2. mai 2013 dom i saken *Kristiansen og Tyvik AS mot Norge*.¹⁴⁶

Spørsmålet i saken var om Patentstyrets saksbehandlingstid på 18 år krenket klagerens rett til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6.

Klagerne var Arne Kristiansen og Tyvik A/S. I november 1990 søkte klageren Patentstyret om patent på en fremdriftsmekanisme til skips- og luftfartøy. I mars 1991 besluttet Patentstyret at det måtte gjennom-

¹⁴⁵ Application no. 26766/05 og 22228/06.

¹⁴⁶ Klage nr. 25498/08.

føres praktiske forsøk for at vilkårene for å meddele patent på oppfinnelsen skulle være oppfylt. Klageren bestred at det var behov for testing. Partene kom ikke til enighet om dette, og Patentstyret henla saken i november 1999. Klageren brakte saken inn for Sivilombudsmannen i 2001, og saken ble gitt en ny behandling av Patentstyret. Saken ble etter dette behandlet en rekke ganger av Patentstyret i to instanser, samt brakt inn for Sivilombudsmannen for annen gang.

Patentstyret fant i november 2007 at det var mulig at søknaden kunne innvilges for skipsfartøy, men at klagerne måtte sende inn to søknader, en for skipsfartøy og en for luftfartøy. Klagerne motsatte seg dette. Patentsøknaden ble endelig avvist i september 2008. Avgjørelsen ble ikke anket inn for norske domstoler.

Klagerne anførte for domstolen at den urimelig lange saksbehandlingstiden hos patentmyndighetene og det faktum at patentbeskyttelse etter patentloven kun gjaldt i 20 år fra den dag patentsøknaden ble inngitt, innebar at deres rett til tilgang til domstolene hadde blitt illusorisk. Klagerne anførte krenkelse av artikkel 6 og artikkel 13.

Domstolen vurderte først hvorvidt det forelå en krenkelse av artikkel 6 nr. 1. Domstolen fant ingen grunn til å betvile at tvisten gjaldt et proserbart krav vedrørende en rettighet anerkjent i norsk rett, og at denne rettigheten var av sivilrettslig karakter. Domstolen fant derfor at artikkel 6 kom til anvendelse, herunder retten til tilgang til domstolene og retten til en rettferdig rettergang innen rimelig tid. Når det gjaldt retten til tilgang til domstolene, viste Domstolen til de generelle prinsipper gjengitt i *Stanev v. Bulgaria*¹⁴⁷.

I den foreliggende saken var det først i september 2008, da Patentstyret endelig avviste klagerens søknad, at klagerne kunne bringe patentspørsmålet inn for de nasjonale domstolene. Dersom patentet hadde blitt meddelt, ville den tjue år lange patentbeskyttelsen etter patentloven utløpe to år senere. Domstolen aksepterte derfor klagerens argument om at den administrative prosessen hos patentmyndighetene i praksis gjorde klagerens utøvelse av retten til tilgang til domstolene meningsløs. I vurderingen av om denne situasjonen utgjorde en begrensning i klagerens rett til tilgang til domstolene som var uforholdsmessig eller på annen måte vilkårlig, bemerket Domstolen at patentsøknaden ble inngitt så langt tilbake som i november 1990.

147 Klage nr. 36760/06.

Domstolen fant ingen grunn til å betvile statens argument om at patentprosesser på grunn av sakenes art kan være tidkrevende, og at forsinkelser var uunngåelige der var nødvendig med gjennomføring av tester og vurderinger av om ideer var tilstrekkelig nyskapende. Domstolen pekte likevel på at gjennomsnittstiden for vurdering av søknader var på to–tre år, mens det i den foreliggende sak tok 18 år å få saken avgjort.

Selv om klagerne bidro til prosessens lengde, var dette ifølge Domstolen ikke bare klagernes ansvar. Domstolen viste til at Patentstyret i november 2007 anerkjente at klagernes idé var patenterbar med hensyn til visse skipsfartøy. Domstolen var ikke overbevist om at patentmyndighetene ikke kunne ha avgjort patentsøknaden tidligere.

Domstolen påpekte at perioden som skal tas i betraktning ved vurderingen av en sivil rettergang etter artikkel 6 nr. 1, ikke nødvendigvis starter når den kompetente domstol tar over saken, men at den også omfatter den foregående administrative prosessen. Under henvisning til tidligere praksis bemerket Domstolen at det var liten tvil om at saksbehandlingstiden var urimelig lang i den foreliggende saken. På grunn av det betydelige tidsforløpet og den tjue år lange begrensningen i beskyttelsen av patentrettigheter etter patentloven, ble klagernes utøvelse av sin rett til tilgang til domstolene illusorisk. Ifølge Domstolen utgjorde dette en begrensning i deres rett til tilgang til domstolene. Begrensningen var ikke bare vilkårlig i artikkel 6 nr. 1 sin forstand, men forringet også selve kjernen i rettigheten. Domstolen konkluderte følgelig med at det forelå en krenkelse av artikkel 6 nr. 1.

6. FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING

I 2013 var det ingen saker som ble ansett tilstrekkelig relevante til å inntas i dette kapitlet.

Internasjonale kilder

Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning eller ileggelse av ny straffesanksjon for samme forhold 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

Av aktuelle saker i 2013 omtales endringer i utlendingsloven om behandling av sikkerhetssaker (7.1).

Internasjonale kilder

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 prøvd 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 Endringer i utlendingsloven – behandling av sikkerhetssaker

Stortinget vedtok 21. juni endringer i utlendingsloven.¹⁴⁸ Lovendringene bygget på Prop. 141 L (2012–2013).

Endringene innebar nye regler for hvordan forvaltningen skal behandle utlendingssaker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn (såkalte sikkerhetssaker). Formålet med lov-

¹⁴⁸ Lov av 21. juni 2013 nr. 92 om endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetssaker).

endringene var å etablere saksbehandlingsregler som gir muligheter for kontradiksjon i sikkerhetsaker, og samtidig legge til rette for en effektiv saksbehandling. Endringene var begrunnet i at det var nødvendig med nye prosessregler for å sikre utlendingens rett til effektiv prøving etter EMK artikkel 13.

De nye lovreglene innebærer at Justis- og beredskapsdepartementet selv skal treffe vedtak i førsteinstans i saker som gjelder inngrep i retten til opphold for utlendinger med oppholdstillatelse. I disse sakene vil det ikke lenger finne sted noen to-instansbehandling i forvaltningen, men utlendingen gis i stedet anledning til å bringe saken gratis inn for domstolene.

Videre ble det vedtatt endringer som gjelder sikkerhetsaker for utlendinger uten oppholdstillatelse. I disse sakene skal Utlendingsdirektoratet (UDI) fortsatt være førsteinstans i saksbehandlingen. Samtidig skal UDI som hovedregel legge til grunn den vurderingen som er foretatt av PST i saker om grunnleggende nasjonale hensyn, eller av Utenriksdepartementet i saker om utenrikspolitiske hensyn. Klager over slike vedtak skal behandles av Justis- og beredskapsdepartementet.

Det ble også vedtatt endringer om behandlingen av saker som inneholder opplysninger som må holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmede makter. I slike saker ble det innført en adgang til å oppnevne en særskilt sikkerhetsklarert advokat som får tilgang til slike opplysninger, og som kan opptre i tillegg til utlendingens ordinære prosessfullmektig. Denne særskilte advokaten skal ivareta utlendingens interesser i forbindelse med rettens behandling av den graderte informasjonen, og vil ikke kunne ikke drøfte saken muntlig eller skriftlig med utlendingen eller dennes prosessfullmektig.

Lovendringene var ute på høring med svarfrist 28. januar 2013.¹⁴⁹ Departementet videreførte forslaget i lovproposisjonen. Endringene trådte i kraft 21. juni 2013. En forskrift til lovendringene ble fastsatt 20. desember og trådte i kraft 1. januar 2014.

149 Høringsforslaget er omtalt i *Årbok 2012* s. 105–106.

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

Av aktuelle saker i 2013 omtales lovendringer om forberedelse til terror (8.1).

Internasjonale kilder

EMK artikkel 7 og SP artikkel 15 krever at ingen skal bli funnet skyldig i en straffbar handling på grunn av noen gjerning eller unnlatelse som ikke utgjorde en straffbar handling etter nasjonal eller internasjonal rett på det tidspunktet gjerningen eller unnlatelsen ble begått. I kravet om lovhjemmel for straff ligger videre en beskyttelse mot at lovgiver eller domstoler gir nyere lovgivning tilbakevirkende kraft på gjerninger eller unnlatelser som ikke var straffbare på det tidspunktet da gjerningen eller unnlatelsen 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 lovkravet 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 uten etter Lov». Det finnes også et generelt forbud mot tilbakevirkende lovgivning i Grunnloven § 97, som ikke er begrenset til straffesanksjoner. Et krav om lovhjemmel for illeggelse av straff følger også av det uskrevne lovkravet som konstitusjonell sedvanerett oppstiller. Alminnelig lov regulerer også dette feltet.

8.1 Lovendringer om forberedelse av terror

Stortinget vedtok 20. juni 2013 flere endringer i straffelovene.¹⁵⁰ Bakgrunnen for forslagene var Proposisjon 131 L (2012–2013).

Lovendringene innebærer blant annet at planlegging og forberedelse av en terrorhandling som vises ved ytre tegn som peker mot gjennomføringen, er gjort straffbart. Videre ble straffansvaret for befatning med våpen og sprengstoff i den hensikt å begå en forbrytelse, utvidet. Mot-

¹⁵⁰ Lov av 21. juni 2013 nr. 85 om endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.)

takelse av terrortrening, samt kvalifisert deltakelse i en terrororganisasjon ved ulike former for aktiv støtte ble også kriminalisert.

Bakgrunnen for lovendringene var en henvendelse fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) til Justis- og politidepartementet i 2011. PST ga her uttrykk for at loven måtte endres for at samfunnet skal være beskyttet mot angrep fra enkeltpersoner. På bakgrunn av innspillene fra PST sendte departementet ut lovforslag om kriminalisering av «soloterrorisme» på høring i 2012.¹⁵¹

Under høringsrunden i 2012 etterlyste en rekke høringsinstanser, deriblant Norsk senter for menneskerettigheter, en vurdering av hvordan forslagene forholdt seg til Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Flere høringsinstanser stilte seg videre kritisk til de konkrete endringsforslagene. Amnesty Norge fremhevet at flere av forslagene gikk ut på kriminalisering av motivasjon og indre tanker, og uttrykte bekymring for at dette kunne føre til slutninger fra ytringer, politisk og religiøs tilhørighet og omgangskrets til straff. I sin uttalelse pekte Advokatforeningen blant annet på at påtalemyndighetens adgang til å iverksette etterforskning, og til å ta i bruk tvangsmidler, ville bli vesentlig utvidet. Foreningen uttrykte også bekymring over økt overvåking av enkeltindivider og grupper.

I Stortingsproposisjonen redegjorde departementet for hvordan de ulike lovforslagene forholdt seg til Norges menneskerettslige forpliktelser. Departementet videreførte de fleste endringsforslagene. Et opprinnelig forslag om å kriminalisere tilstedeværelse på et sted der det bedrives terrortrening, ble imidlertid ikke fremmet for Stortinget. Det samme gjaldt et tidligere forslag om kriminalisering av passiv terrortrening.

Straffeansvaret for organisert kriminalitet ble også utvidet. Det er ikke lenger et vilkår for bruk av den nye bestemmelsen at den straffbare aktiviteten foregår i en organisert gruppe, slik at også løserestrukturer og nettverksbaserte grupper rammes av ordlyden. Det ble også gjort endringer i kravet om at gruppen måtte ha som hovedformål eller som en vesentlig del av virksomheten å begå slike handlinger. Etter den nye bestemmelsen er kravet senket til at den kriminelle aktiviteten må være hovedformålet eller en «ikke ubetydelig» del av virksomheten.

Lovendringene trådte i kraft 21. juni 2013.

151 Se omtale av høringen i *Årbok 2012* s. 110.

9. VERNET OM PRIVATLIV OG FAMILIELIV

Av aktuelle saker i 2013 omtales høringer om endringer i straffeloven om vern mot personforfølgelse (9.1) og om forslag til ny pasientjournallov og helseregisterlov (9.2), endringer i pasient- og brukerrettighetsloven om bruk av varslings- og lokaliseringsteknologi (9.3), i straffegjennomføringsloven (9.4) og i straffeprosessloven om behandling av informasjon fremkommet ved skjulte tvangsmidler (9.5). Det gis omtale av ny forskrift om behandling av opplysninger i kriminalomsorgen (9.6), og en forskriftsendring som utvider PSTs søketilgang i utlendingsforvaltningens datasystem (9.7). Videre omtales Sivilombudsmannens uttalelser etter besøk i politiets sentralarrester i Oslo, Hordaland og Rogaland (9.8), EMDs dommer i *Bernh Larsen Holding og andre mot Norge* (9.9) og i *Vilnes og andre mot Norge*, «Nordsjødykkersaken» (9.10) samt EOS-utvalgets melding til Stortinget om PSTs registrering av personer (9.11).

Internasjonale kilder

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 artikler 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.

Grunnlovens vern om privatliv 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 uskrevne legalitetsprinsippet være aktuelt. Dette innebærer at myndighetenes inngrep i privatlivssfæren i en del tilfeller må være hjemlet i lov.

9.1 Høring om endringer i straffeloven – vern mot personforfølgelse

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 8. februar 2013 på høring en rekke forslag til endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005.¹⁵²

Endringsforslagene omfattet forslag vedrørende vern mot personforfølgelse.¹⁵³

Forslagene ble blant annet fremsatt på bakgrunn av utvikling i internasjonale forpliktelses og rettspraksis. I henhold til artikkel 34 i Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner er konvensjonspartene forpliktet til å kriminalisere «stalking» (personforfølgelse). Høringsnotatet omfattet blant annet en vurdering av om det er behov for ytterligere lovhjemler for kriminalisering på dette området.

Departementet la til grunn at personforfølgelse kan ramme både fremmede og personer som gjerningspersonen har hatt en nær relasjon til. Departementet redegjorde for gjeldende rett og viste særlig til straffeloven 1902 § 390a om skremmende, plagsom eller hensynsløs atferd, samt § 342 som rammer overtredelse av besøks- og kontaktforbud. Begge er videreført i straffeloven 2005. Departementet vurderte det slik at gjeldende straffebestemmelser rammer handlinger som inngår i personforfølgelse, og at disse oppfyller kriminaliseringsforpliktelsen i den over nevnte Europarådskonvensjonen artikkel 34.

Departementet viste likevel til at bestemmelsene kunne oppfattes som noe gammelmodige og ikke dekkende for alvoret i krenkelsene. Det ble derfor foreslått to forskjellige måter å utforme nye straffebestemmelser om personforfølgelse på. Departementet ba om høringsinstansenes syn på hvorvidt det var behov for endringer, og i så fall hvilke av de foreslåtte endringene som burde velges. Departementet ba også om hørings-

152 Alle dokumenter i saken er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing--endringer-i-straffeloven-1902-og.html?id=714312>

153 Andre deler av høringsforslaget omtales i del III, 3. Forbudet mot slaveri og tvangsarbeid, del V, 2. Forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn og del V, 6. Barn.

instansenes syn på om det var behov for skjerpet strafferamme i tilfeller av omfattende og vedvarende personforfølgelse.

Høringsfristen var 1. juli 2013. Advokatforeningen uttalte i sin høringsuttalelse at de ikke så behovet for lovendringer når det gjaldt personforfølgelser, da dagens straffebestemmelser ble ansett tilstrekkelig dekkende. Den kunne heller ikke se at det var tilstrekkelige grunner for en ny straffebestemmelse som skal gjelde mer kvalifiserte eller grove tilfeller. Dommerforeningens utvalg for straff og straffeprosess mente at det var positivt at straffebestemmelser utformes i moderne språkdrakt og i størst mulig grad tydeliggjør hvilke handlinger lovgiver vil belegge med straff. Den uttalte videre at det var grunn til å stille spørsmål ved om det er nødvendig å skille mellom alvorlig og mindre alvorlig personforfølgelse, da den gjeldende strafferammen på to år normalt ville være tilstrekkelig. Ved særlig grove overtredelser kunne eventuelt andre straffebestemmelser anvendes.

Per 31. desember 2013 lå saken til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.

9.2 Høring om forslag til ny pasientjournallov og ny helseregisterlov

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 28. juni 2013 på høring forslag til ny pasientjournallov og ny helseregisterlov.¹⁵⁴ Forslaget var ett av flere tiltak for å sikre regjeringens mål i stortingsmeldingen Meld. St. 10 (2012–2013) *God kvalitet – trygge tjenester*. Forslaget innebar å dele gjeldende helseregisterlov i to nye lover.

Formålet med ny pasientjournallov var å fremme kvalitet i helse- og omsorgstjenesten, legge til rette for at helsepersonell får tilgang til relevante og nødvendige opplysninger på en rask og effektiv måte, og å legge til rette for at behandlingen av helseopplysninger skal ivareta den enkeltes personvern. Blant annet foreslo departementet å gjøre pasientopplysninger tilgjengelige mellom ulike helseforetak, og at pasientens samtykke ikke lenger skal være nødvendig for å søke i personopplysninger. Det ble også fremsatt forslag om at når det er nødvendig for å administrere innsynsløsninger, skal den databehandlingsansvarlige uten hinder av taushetsplikten kunne innhente opplysninger fra det sentrale folkeregisteret.

¹⁵⁴ Alle dokumentene i høringssaken er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing--forslag-til-ny-pasientjournallov.html?id=731894>

Formålet med ny helseregisterlov var å legge til rette for innsamling og bruk av informasjon om befolkningens helseforhold for å fremme helse, forebygge sykdom og skade og gi bedre helsetjenester. Forslaget til ny lov var ment å sikre at innsamling, sletting og annen behandling av helseopplysninger foretas på en etisk forsvarlig måte, ivaretar den enkeltes personvern og brukes til individets og samfunnets beste. Departementet fremhevet at systematisk registrering muliggjør systematisk evaluering av den helsehjelpen som er gitt, og på den måten bidrar til kvalitetsforbedring og pasientsikkerhet. Forslaget til ny lov søkte å sikre enklere og raskere beslutningsprosesser ved at hjemmel for nye registre skal kunne fastsettes i forskrift, og ikke i lov som tidligere. Høringsnotatet inneholdt også forslag om at databehandlingsansvarlige uten hinder av taushetsplikt skulle kunne utlevere indirekte identifiserbare opplysninger.

Departementet fremhevet at de store teknologiske endringene legger til rette for mer selvbestemmelse og lettere tilgjengelig informasjon for pasienter og brukere, samtidig som den enkeltes personvern må ivaretas. Departementet fremhevet at forslagene bygget på en avveining mellom personvernet og hensynet til kvaliteten på helsehjelpen. Det ble også vist til Norges menneskerettslige forpliktelser, og særlig EMK artikkel 8 om retten til privat- og familieliv.

Høringsfristen var 15. oktober 2013, og et stort antall høringsinstanser innga hørings svar med merknader.

Blant annet kom Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon med flere kritiske bemerkninger. Organisasjonen hevdet at forslaget utgjorde et uforholdsmessig inngrep i personvernet i strid med EMK artikkel 8. Det ble fremhevet at tilgang til helseopplysninger på tvers av virksomheter innebar en for omfattende risiko for personvernet. Datatilsynet fremmet også kritikk og viste til at lovendringene ville medføre at samtykke til helsehjelp også vil bli ansett som et samtykke til bruk av personopplysninger. Datatilsynet mente det burde fremgå klarere av lovforslaget at pasienten har rett til å kontrollere informasjonsflyten i den grad det er mulig, og at det i normale behandlingssituasjoner må tas hensyn til pasientenes selvbestemmelsesrett.

Saken var per 31. desember 2013 til behandling i Helse- og omsorgsdepartementet.

9.3 Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven – bruk av varslings- og lokaliseringsteknologi

Stortinget vedtok 3. juni 2013 endringer i pasient- og brukerrettighetsloven.¹⁵⁵ Endringene bygget på Prop. 90 L (2012–2013).

Lovendringene omfattet en ny bestemmelse i lovens § 4-6 a, samt en endring i lovens § 4A-4 tredje ledd. Hensikten med lovendringen var å skape rettslig klarhet og legge bedre til rette for ny teknologi som kan gi den enkelte større mulighet til selvstendighet, trygghet og fysisk aktivitet.

Endringene innebar at det ble gitt adgang til å bruke varslings- og lokaliseringsteknologi, for eksempel GPS, i tilknytning til helse- og omsorgstjenester for pasienter og brukere som ikke har samtykkekompetanse. Samtykkekompetansen kan bortfalle helt eller delvis dersom personen på grunn av fysiske eller psykiske forstyrrelser, senil demens eller psykisk utviklingshemming åpenbart ikke er i stand til å forstå hva samtykket omfatter. Bruken av slike tiltak må være nødvendig for å hindre eller begrense risiko for skade på pasienten, og det må være i pasientens eller brukerens interesse. I denne forbindelse skal det legges vekt på om tiltaket står i rimelig forhold til den aktuelle risikoen, og om tiltaket fremstår som det minst inngripende alternativet.

Lokaliseringsteknologi kan også benyttes ved tvang når andre tiltak har vært forsøkt, helsehjelpen er nødvendig for å unngå vesentlig helse-skade og tiltaket er forholdsmessig. Det må også vurderes om tvang etter en helhetsvurdering av situasjonen fremstår som den klart beste løsningen for brukeren eller pasienten.

I lovproposisjonen foretok departementet en vurdering av lovforslagene opp mot Norges menneskerettslige forpliktelser, herunder bruker/pasients vern mot inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8 og SP artikkel 17, og retten til ikke å bli utsatt for vilkårlig frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5 og SP artikkel 9. Departementet vurderte også retten til privatliv og til psykisk og fysisk integritet nedfelt i CRPD artiklene 17 og 22.

Ifølge departementet var tiltakene som fulgte av lovendringen et inngrep i retten til privatliv, men mente at tiltakene likevel var i overensstemmelse med EMK artikkel 8. Det ble blant annet vist til at tiltakene etter loven bare kan brukes når strenge vilkår er oppfylt, når tiltaket er forholdsmessig og fremstår som den klart beste løsningen for den enkelte.

¹⁵⁵ Lov av 14. juni 2013 nr. 36 om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven.

Når det gjaldt forholdet til CRPD, fant departementet på tilsvarende måte at de strenge vilkårene for bruk av tvang som følger av loven, ivaretar konvensjonens krav.

Lovendringene trådte i kraft 1. september 2013.

9.4 Endringer i straffegjennomføringsloven

Stortinget vedtok 3. juni 2013 endringer i lov om gjennomføring av straff.¹⁵⁶ Bakgrunnen for endringene var dels det løpende arbeidet med revisjon av lovverket for straffegjennomføring, og dels et ledd i oppfølgingen av stortingsmelding St.meld. 37 (2007–2008) *Straff som virker*. Endringene bygget på Prop. 92 L (2012–2013).

Lovendringene innebar for det første at kriminalomsorgen ble gitt tilgang til opplysninger om hemmelig telefonnummer og annet som er underlagt taushetsplikt. Endringene ble begrunnet i hensynet til effektivitet i kriminalomsorgen, blant annet når det gjaldt utføringen av den lovpålagte oppgaven med å kalle domfelte inn til soning. Forslaget hadde tidligere vært på høring, der blant annet Advokatforeningen uttalte at den ikke kunne stille seg bak forslaget.¹⁵⁷ Departementet tok i lovforberedelsen hensyn til noen av innspillene fra Advokatforeningen, ved at den endelige lovteksten ikke ga en så vid hjemmel for unntak fra taushetsplikten som det opprinnelige forslaget.

Videre ble straffegjennomføringsloven endret ved at det ble gitt adgang til å plassere straffedømte med dommer på inntil ett år, direkte i en såkalt overgangsbolig. Dette bryter med prinsippet om at domfelte først skal sone i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, og at lavere sikkerhetsnivå eller overgangsbolig først blir aktuelt når den innsatte har sonet en del av straffen. Endringene bygget på signalene fra stortingsmeldingen *Straff som virker*, om at flere domfelte skal gjennomføre straff i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Formålet var blant annet å gi domfelte botrening, utvikling av sosiale egenskaper og styrket ivaretagelse av forholdet til familie og venner. Det ble også inntatt endringer i lovbestemmelsene for overføring av innsatte til andre fengsler og til andre gjennomføringsformer.

Straffegjennomføringslovens vilkår for å benytte utelukkelse fra felleskapet (isolasjon) som forebyggende tiltak ble også endret, ved at det

¹⁵⁶ Lov av 14. juni 2013 nr. 44 om endringer i straffegjennomføringsloven m.m.

¹⁵⁷ Se *Årbok 2012* s. 117.

ikke lenger skal være et absolutt krav å gi innsatte skriftlig advarsel om uønsket atferd før man beslutter å utelukke dem fra fellesskapet (isolasjon). Norsk senter for menneskerettigheter avga et skriftlig innspill til Stortingets justiskomite under deres behandling av lovforslaget, og frarådet vedtakelse av lovforslaget på dette punktet.¹⁵⁸ Senteret pekte på at bruken av isolasjon i fengsel er et alvorlig inngrep overfor fanger, som bare skal benyttes i strengt nødvendige tilfeller. Det ble påpekt at forslaget var mangelfullt utredet, og at høringsinstansene i liten grad var gitt anledning til å vurdere og kommentere lovforslaget. Ifølge senteret kunne dette forslaget fremstå som en skjult form for innføring av regler som svekket fangers rettsikkerhet, ved at terskelen for å underlegge innsatte isolasjon kunne bli senket. Lovendringen ble imidlertid vedtatt i tråd med departementets forslag.

Endringene trådte i kraft 14. juni 2013.

9.5 Endringer i straffeprosessloven – behandling av informasjon fremskaffet ved skjulte tvangsmidler

Stortinget vedtok 20. juni 2013 endringer i straffeprosessloven og enkelte andre lover.¹⁵⁹

Endringene bygger på Prop. 147 L (2012–2013) som igjen fulgte opp utredningen NOU 2009:15 *Skjult informasjon – åpen kontroll*.¹⁶⁰

Lovendringene innebar blant annet at bestemmelsene om sletting og sperring av personopplysninger, som hittil bare hadde regulert materiale innhentet ved kommunikasjonskontroll eller romavlytting, utvides til også å gjelde materiale innhentet ved andre typer skjulte tvangsmidler, som kameraovervåking eller skjult sporing. Lovendringene innebar også at materiale i saken skal slettes når det foreligger rettskraftig dom. Ved henleggelse skal sletting skje ved klagefristens utløp.

I stortingsproposisjonen la departementet til grunn at offentlige myndigheters behandling av informasjon om enkeltpersoner berører verdier som er beskyttet av EMK artikkel 8 om rett til privatliv. Det ble videre vist til at inngrep i rettigheten kan være tillatt såfremt det har hjemmel i lov, er nødvendige i et demokratisk samfunn og kan rettferdiggjøres på bakgrunn av nærmere angitte formål. Blant annet kan inn-

158 SMRs uttalelse er tilgjengelig på <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2013/uttalelse-fangers-rettsikkerhet-ifm-isolasjon.html>

159 Lov av 21. juni 2013 nr. 86 om endringer i straffeprosessloven mv.

160 Se omtale i *Årbok 2009* s. 95.

grep i artikkel 8 begrunnes i hensynet til forebygging eller bekjempelse av kriminalitet. Departementet fremhevet at klare regler om lagring og sletting etter praksis fra EMD, er påkrevd for at politiets innhenting av privat informasjon skal være tillatt.

Departementet viste videre til at retten til privatliv måtte veies mot den tiltaltes rett til en rettferdig rettergang i medhold av EMK artikkel 6, og viste i denne sammenheng til EMDs praksis under artikkel 6, særlig knyttet til det kontradiktoriske prinsipp og partslikhet. I tråd med EMDs praksis skal den tiltalte gis samme mulighet som påtalemyndigheten til å gjøre seg kjent med bevismaterialet, noe som får betydning for politiets adgang til å slette innhentede materiale. Den tiltaltes rettigheter etter artikkel 6 kan med andre ord fordre at innhentede opplysninger ikke kan slettes før den tiltalte har fått mulighet til innsyn.

For å hindre unødvendig spredning av konfidensielle opplysninger som fremkommer under en straffesak, ble det også vedtatt en bestemmelse om advokaters taushetsplikt i straffesaker. I proposisjonen fremhevet departementet at regler om taushetsplikt for personer som mottar opplysninger fra politi og påtalemyndighet, vil kunne få betydning for vurderingen av om myndighetenes behandling av informasjon fra skjulte tvangsmidler er i samsvar med artikkel 8. Departementet ga videre uttrykk for at det på samme tid er en forutsetning at eventuelle regler om taushetsplikt for advokater ikke skal begrense forsvarerens mulighet til å ivareta forsvaret.

Lovendringene trådte i kraft 13. september 2013, med unntak av regelen om taushetsplikt for advokater. Bestemmelsen var ikke trådt i kraft per 31. desember 2013.

Andre relevante lovendringer fra samme lovproposisjon er omtalt i del III, 5. Retten til en rettferdig rettergang og del III, 11. Menings- og ytringsfrihet.

9.6 Ny forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen

Regjeringen fastsatte ved kongelig resolusjon 20. september 2013 ny forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen.¹⁶¹

¹⁶¹ Forskrift av 20. september 2013 nr. 1099 om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen.

Formålet med forskriften var å sikre at kriminalomsorgen ivaretar personvernet når de behandler personopplysninger. Forskriften ga en uttømmende liste over hvilke personopplysninger kriminalomsorgen kan registrere, samt visse kvalitetskrav til opplysningene. Forskriften regulerte også utlevering av opplysninger, retting, sperring og sletting, samt regler om hvem i kriminalomsorgen som skal ha tilgang til opplysningene, og saksbehandlingsregler for gjennomføring av forskriften.

Uverifiserte personopplysninger kunne etter forskriften behandles dersom det var nødvendig for å opprettholde ro og orden, og for å ivareta sikkerheten for de tilsatte, innsatte, domfelte og samfunnet for øvrig. Denne regelen innebar en endring sammenlignet med utkastet som ble sendt på høring. Utkastet åpnet for at kriminalomsorgen «i særlige tilfeller» kunne behandle uverifiserte personopplysninger. Departementet presiserte i høringsbrevet at muligheten for å behandle uverifiserte opplysninger var ment som en snever unntaksregel, og at behandlingen av denne typen opplysninger kun skal tillates etter en streng vurdering der opplysningenes kvalitet veies opp mot formålet med behandlingen. Av forskriften fremgikk det at denne typen opplysninger skal slettes etter fire måneder dersom de ikke kan verifiseres, med mindre enkeltvedtak bygger på opplysningene.

Forskriften var på høring med frist for innspill 20. mai 2013.¹⁶² Advokatforeningen stilte seg i sitt hørings svar kritisk til flere bestemmelser i forskriften. Særlig ble det fremhevet at forskriften ga en for vid adgang til å behandle personopplysninger. Foreningen påpekte også viktigheten av at kilder til uverifiserte opplysninger nedtegnes, og etterlyste en klargjøring av hvem som kan verifisere opplysninger. Endelig ble det satt spørsmålsteget ved hvorfor opplysningene skulle oppbevares så lenge som ti år etter avsluttet soning. Ingen av Advokatforeningens merknader førte til endringer i forskriften. Flere av de statlige høringsinstansene, blant annet Kriminalomsorgen Region Sør, satte spørsmålsteget ved hvilke opplysninger som skal anses som verifiserte, og påpekte at dette begrepet gir rom for vid fortolkning.

Forskriften trådte i kraft 20. september 2013.

162 Alle dokumenter i hørings saken er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing---utkast-til-forskrift-om-behandl.html?id=720641>

9.7 Forskriftsendring – utvidet søketilgang for PST i utlendingsforvaltningens datasystem

Justis- og beredskapsdepartementet fastsatte 31. juli 2013 en endring i utlendingsforskriften som gir PST utvidet adgang til å søke i utlendingsmyndighetenes datasystemer.¹⁶³

Forskriftsendringen var et ledd i oppfølgingen av NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, der det ble anbefalt å gi PST tilgang til flere offentlige registre.

I høringsnotatet vurderte departementet kort forholdet til EMK artikkel 8. Departementet anerkjente at utlevering av personopplysninger fra ett offentlig organ til et annet kan utgjøre en krenkelse av retten til privat- og familieliv, men konkluderte med at ettersom hensynet bak forskriftsendringen var å sikre grunnleggende nasjonale interesser, måtte inngrepet likevel anses rettferdiggjort etter EMK artikkel 8 nr. 2.

Advokatforeningen stilte seg i høringsrunden kritisk til at utvidelsen av PSTs tilgang til datasystemene ble gjort i forskrift, blant annet fordi denne typen utlevering vil være i strid med forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Advokatforeningen hevdet også at EMK artikkel 8 nr. 2, som gir unntak fra hovedregelen om forbud mot inngrep, bare kan benyttes ved unntak i lovs form. Det ble til slutt påpekt at vilkårene for å frita utlendingsmyndighetene for taushetsplikt, måtte formuleres klarere. Også Datatilsynet var i sitt høringssvar kritiske til forskriftens vage formulering på dette punktet.

Merknadene fra høringsinstansene ble ikke etterkommet, og forskriftsendringen ble vedtatt uten betydelige endringer.

Endringene trådte i kraft 31. juli 2013.

9.8 Sivilombudsmannens uttalelser etter besøk i politiets sentralarrester i Oslo, Hordaland og Rogaland

Sivilombudsmannen avga i 2013 tre uttalelser som gjaldt ulike forhold avdekket etter besøk i politiets sentralarrester i politidistriktene i Oslo, Hordaland og Rogaland.

¹⁶³ Forskrift av 31. juli 2013 nr. 952 om endring i utlendingsforskriften.

Uttalelse om kameraovervåking og tilsyn med arrestanter i sentralarresten ved Oslo politidistrikt

Sivilombudsmannen avga 29. mai 2013 uttalelse som omhandlet Oslo politidistrikts praksis med å kameraovervåke alle arrestanter de første 48 timene av oppholdet i arresten, kameraovervåking ved kroppsvisitasjon og det øvrige tilsynet av arrestantene.¹⁶⁴

Sivilombudsmannen viste innledningsvis til politiarrestforskriften § 2-1 første ledd, som fastslår at en politiarrest kan være utstyrt med teknisk utstyr, herunder kameraovervåking, i den grad det er nødvendig for å ivareta kommunikasjon og sikkerhet. Slikt teknisk utstyr kan imidlertid bare benyttes «for å ivareta den innsattes helseforhold».

Sivilombudsmannen uttalte at politidistriktets praksis med å kameraovervåke alle arrestanter de første 48 timene av oppholdet i arresten var i strid med regelverket. Ombudsmannen presiserte at det i forkant av enhver bruk av kameraovervåking måtte foretas en konkret helhetsvurdering opp mot de vilkårene som regelverket oppstiller. Videre uttrykte ombudsmannen forståelse for politiets utfordringer når det gjaldt deres muligheter til å foreta en slik individuell vurdering, men fastholdt at en kategorisk tilnærming til hvem som var risikoarrestanter, ikke kunne forsvares rettslig. Sivilombudsmannen forutsatte at Politidirektoratet ville vurdere om regelverket for bruk av kameraovervåking var hensiktsmessig utformet for å ivareta de ulike, og til dels kryssende, hensynene som gjorde seg gjeldende på området.

Videre uttalte Sivilombudsmannen at det var vanskelig å se at hensynet til arrestantens helse kunne forsvare kameraovervåking under kroppsvisitasjon på cella. Dette hensynet ble ivaretatt av personalets tilstedeværelse. Sivilombudsmannen merket seg at politidistriktet hadde lagt om sin praksis, slik at kameraovervåking først ble benyttet når arrestanten var alene.

Avslutningsvis så Sivilombudsmannen kort på politiets praksis når det gjaldt inspeksjoner i arresten. Ombudsmannen kunne ikke se at praksisen med inspeksjon hver halvtime, som ble endret til hver time etter ombudets besøk, var i strid med noen normer av rettslig karakter, herunder menneskerettslige forpliktelser.

¹⁶⁴ Sak nr. 2011/1355, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

Uttalelse om kameraovervåking mv. i sentralarresten ved Hordaland politidistrikt

Sivilombudsmannen avga 5. juli 2013 uttalelse om utfordringer knyttet til driften av sentralarresten ved Hordaland politidistrikt i Bergen.¹⁶⁵

Ombudsmannens uttalelse gjaldt for det første omfanget av dublering, altså at flere arrestanter ble plassert i samme celle, og særlig i drukken-skapscellene i helgene. Ombudsmannen ba politidistriktet foreta en risikovurdering knyttet til forsvarligheten av å plassere flere berusede personer på samme celle.

Videre vurderte ombudsmannen bruken av kameraovervåking i forbindelse med «stripping» (visitasjon) av arrestanter på en ventecelle der to tjenestemenn var til stede. Kameraovervåking kunne bare begrunnes ut ifra hensynet til den innsattes helse, som i dette tilfellet ble ivaretatt gjennom de ansattes fysiske nærvær. En slik rutinemessig overvåking var ifølge ombudsmannen ikke forenelig med regelverket.

Til slutt tok Sivilombudsmannen opp påvist bruk av kameraovervåking av toalettområdet i enkelte av cellene. Ombudsmannen uttalte at kameraovervåking av toalettområdet i utgangspunktet var nedverdiggende for den innsatte, i tillegg til at det representerte et inngrep i vedkommendes rett til privatliv. Inngrepet ville derfor bare være lovlig dersom vilkårene etter EMK artikkel 8 (2) var oppfylt, herunder kravet til nødvendighet.

Det var ifølge ombudsmannen ingen grunn til å betvile at kameraovervåking kunne være et egnet virkemiddel til å ivareta arrestantenes liv og helse. Ut ifra politiforskriftens formål måtte det likevel kunne oppstilles begrensinger. Ombudsmannen kunne vanskelig se at en effektiv ivaretagelse av de innsattes helse nødvendiggjorde en fullstendig overvåking av toalettområdene uten at visse deler var avskjermet eller sladdet. På denne bakgrunn anbefalte ombudsmannen at politidistriktet iverksatte tiltak for å sikre at kameraovervåkingen av cellene ble gjennomført innenfor rammene av EMK og politiarrestforskriften.

Uttalelse om ulike forhold ved Rogaland politidistrikt

Sivilombudsmannen avga 13. desember 2013 uttalelse som oppfølging av et besøk til sentralarresten ved Rogaland politidistrikt i Stavanger.¹⁶⁶

Sivilombudsmannens uttalelse tok blant annet opp utfordringer knyttet til arrestantenes mulighet for varsling og kommunikasjon fra cellene.

¹⁶⁵ Sak nr. 2012/1295, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

¹⁶⁶ Sak nr. 2012/2396, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

Flere av de såkalte ventecellene i politidistriktet hadde ikke teknisk utstyr som gjorde det mulig å oppnå kontakt med de ansatte. De aktuelle cellene fremsto som lydisolerte og var adskilt fra vaktrommet. Fra politidistriktets side ble det opplyst at tilsyn i disse cellene rutinemessig ble gjennomført hver halve time ved at en arrestforvarer åpnet en luke i celledøren. Ombudsmannen viste til De europeiske fengselsreglene, som fastsetter at det skal finnes et alarmsystem som sikrer at innsatte omgående kan kontakte de ansatte. Disse reglene kommer ikke direkte til anvendelse for forhold i politiarrest, men det ble vist til at hensynet til å sikre den frihetsberøvedes helse gjaldt i minst like stor grad i politiarrestene. Selv om det ble opplyst at risikoarrestanter ikke ble plassert på disse cellene, ble Politidirektoratet bedt om å vurdere installering av teknisk utstyr i de cellene som ikke hadde det.

Sivilombudsmannen påpekte at politiarrestforskriften fastslår at de innsatte skal ha «forsvarlig tilsyn». Ombudsmannen viste til EMK artikkel 2 og EMDs rettspraksis om statens positive plikt til å beskytte frihetsberøvedes rett til liv. Når det ikke var montert kommunikasjons- eller sikkerhetsutstyr i ventecellene, tilsa dette et hyppigere tilsyn enn hver halve time når berusede arrestanter ble plassert der. For øvrige arrestanter måtte det foretas en konkret vurdering, men også overfor disse kunne det være behov for tilsyn hyppigere enn hver halve time.

Dernest tok ombudsmannen opp bruk av kameraovervåking på enkelte celler, og i forbindelse med «stripping» (visitasjon) av arrestanter. Det fremkom at kameraene på de aktuelle cellene alltid sto på når cellene var i bruk. Politidistriktet opplyste også at innsatte som var til fare for seg selv eller andre, ble plassert i celler med kameraovervåking. Videre fremkom det at kameraene alltid var slått på dersom stripping ble gjennomført i en av cellene med kameraovervåking, samt at to tjenestemenn var til stede ved strippingen.

Sivilombudsmannen uttalte at kameraovervåking kun skal finne sted når det er nødvendig av hensynet til den innsattes helse og sikkerhet. Hensynet til tredjepersoners helse kunne ikke alene gi grunnlag for kameraovervåking. Kameraovervåking i forbindelse med stripping kunne ikke begrunnes i hensynet til den innsattes helse, ettersom det da var to tjenestemenn til stede i cellen. Hensynet til ansattes sikkerhet kunne heller ikke gi grunnlag for kameraovervåking i slike situasjoner, da dette ikke var i tråd med regelverket. Ombudsmannen anbefalte politidistriktet å avvikle denne praksisen og gjennomføre stripping på steder uten kameraovervåking.

Til slutt vurderte Sivilombudsmannen det forhold at ingen av ventecellene hadde tilgang på dagslys. Sivilombudsmannen viste til at norsk intern rett ikke oppstiller krav knyttet til tilgang til dagslys i politiets arrester, men problemstillingen hadde ved flere anledninger vært tatt opp av Den europeiske torturforebyggelseskomiteen (CPT). Selv om uttalelser og anbefalinger fra CPT ikke er rettslig bindende, burde norske myndigheter være lydhøre overfor komiteens uttalelser. Til tross for at CPT ikke oppstiller noe absolutt krav om tilgang til dagslys i politiets celler, var det ifølge ombudsmannen uheldig at flere av cellene ikke hadde dagslys. På denne bakgrunn forutsatte ombudsmannen at politidistriktet i første rekke benyttet de arrestcellene med tilgang til dagslys.

9.9 EMDs dom i Bernh Larsen Holding og andre mot Norge

EMD avsa 14. mars 2013 dom i saken Bernh Larsen Holding og andre mot Norge.¹⁶⁷

Klagerne Bernh Larsen Holding AS (heretter «B.L.H.»), Kver AS («Kver») og Increased Oil Recovery AS («I.O.R.») var tre selskaper som benyttet en felles dataserver. I forbindelse med bokettersyn for inntektsåret 2001 ble selskapene pålagt å gi ligningsmyndighetene tilgang til alle data på serveren. Selskapene nektet å medvirke til dette og påklaget vedtakene. Pålegget ble opprettholdt i alle instanser og ble endelig avgjort ved Høyesteretts dom av 20. november 2007.

Klagerne anførte for Domstolen at deres rett til respekt for privatliv, hjem og korrespondanse etter artikkel 8 var krenket. Domstolen behandlet først statens anførsler om at saken måtte avvises på grunnlag av at klagerne ikke hadde uttømt nasjonale rettsmidler og uansett ikke kunne være å se som «offer» i konvensjonens forstand. Domstolen fant at selskapene i tilstrekkelig grad hadde reist den angjeldende klagen for Høyesterett, og at Høyesterett hadde vurdert spørsmålet, om enn uten direkte henvisning til artikkel 8. Domstolen fant videre at selskapenes interesser i å beskytte privatlivet til sine ansatte var å anse som et aspekt ved klagen, og at de derfor kunne betraktes som «offer». At ingen individer var part i den nasjonale prosessen, kunne ikke forhindre Domstolen fra å ta i betraktning slike interesser. Saken kunne etter dette tas opp til behandling.

Domstolen drøftet videre om det forelå et inngrep i de klagende selskapenes rettigheter etter artikkel 8. Domstolen minnet om at ordet

¹⁶⁷ Klage nr. 24117/08.

«home» i den engelske versjonen av artikkel 8 også kan omfatte enkelte typer forretningseiendommer, og fant på bakgrunn av tidligere praksis at ligningsmyndighetenes pålegg var et inngrep i selskapets rettigheter etter artikkel 8.

Domstolen vurderte dernest hvorvidt inngrepet var rettferdiggjort etter artikkel 8 nr. 2. Først drøftet Domstolen om inngrepet var i samsvar med lov, herunder særlig om loven kunne anses forutsigbar. Hovedproblemet i saken var at ligningsmyndighetene ved å ta sikkerhetskopier av dokumentene på serveren fikk tilgang til store mengder data som ikke inneholdt informasjon av betydning for skattevurderingen. Dette omfattet private dokumenter som påvirket rettighetene og interessene til fysiske og juridiske personer.

Domstolen fremhevet at hensynet til en effektiv ligningskontroll tilsa at ligningsmyndighetene burde ha et forholdsvist vidt spillerom, likevel begrenset til tiltak innenfor lovens formål. Ligningsmyndighetene kunne ikke være bundet av skattesubjektets anvisning med hensyn til hvilke dokumenter som var relevante, selv om arkivet skulle inneholde dokumenter som tilhørte andre skattesubjekter. Domstolen fant at selskapene med rimelighet kunne ha forutsett at ligningsmyndighetene ikke ville være avhengig av å stole på selskapenes egne anvisninger, og konkluderte med at loven var tilstrekkelig presis og forutsigbar til å tilfredsstille vilkårene i artikkel 8 nr. 2. Domstolen fant også at tiltaket søkte å oppnå et legitimt formål i tråd med artikkel 8 nr. 2.

Endelig vurderte Domstolen om tiltaket var «nødvendig i et demokratisk samfunn». Domstolen tok i denne sammenheng i betraktning at staten har en viss skjønnsmargin ved oppfyllelsen av konvensjonens rettigheter. At tiltaket var rettet mot juridiske personer, innebar en bredere skjønnsmargin enn om saken hadde angått en fysisk person.

Domstolen fant at ligningsmyndighetenes argumenter for å oppnå tilgang til serveren og sikkerhetskopiene var understøttet av grunner som både var relevante og tilstrekkelige for nødvendighetstesten etter artikkel 8 nr. 2. Det gjensto så for Domstolen å vurdere hvorvidt inngrepet var forholdsmessig sett hen til det legitime formål det søkte å oppnå. Et viktig element i saken var hvorvidt prosedyren for å oppnå tilgang til sikkerhetskopiene var ledsaget av effektive sikkerhetsanordninger mot misbruk. Domstolen viste i den sammenheng til de ulike begrensningene i ligningsloven.

Domstolen viste deretter til at B.L.H. ble informert om ligningsmyndighetenes planer om å gjennomføre bokettersyn allerede i 2003, og at

selskapene hadde hatt mulighet til å gi uttrykk for sitt syn på saken. Domstolen viste videre til selskapenes klagerett og at sikkerhetskopiene hadde blitt plassert i en forseglet konvolutt og deponert på ligningskontoret mens klagen ble behandlet. Da ligningsmyndighetene bestemte seg for å undersøke materialet, ble representanter fra selskapene oppfordret til å være til stede under undersøkelsen. Domstolen viste videre til at kopiene ville bli slettet etter undersøkelsen. Det ble videre påpekt at det omtvistede tiltaket ble gjort nødvendig ved de klagende selskapenes eget valg om å gå for «sammenblandede arkiver» på en felles server.

Domstolen fant etter dette at det omtvistede inngrepet var underbygget av relevante og tilstrekkelige grunner. Domstolen fant derfor ingen grunn til å sette spørsmålsteget ved om ligningsmyndighetene oppnådde en rimelig balanse mellom de klagende selskapers rettigheter på den ene siden, og det offentliges interesse i å sikre effektivitet i undersøkelsen av informasjon på den annen. Ifølge Domstolen hadde myndighetene handlet innenfor rammene av sin skjønnsmargin. Domstolen konkluderte på denne bakgrunn med at det ikke forelå noen krenkelse av artikkel 8.

9.10 EMDs dom i Vilnes og andre mot Norge, «Nordsjødykkersaken»

EMD avsa 5. desember 2013 dom i saken Vilnes og andre mot Norge.¹⁶⁸

Spørsmålet i saken var om myndighetene hadde sviktet i beskyttelsen av nordsjødykkernes rettigheter i henhold til EMK artikkel 2 og artikkel 8, ved at myndighetene hadde gitt dykkerselskapene dispensasjon fra verneforskrifter, og ved at klagerne ikke hadde fått tilstrekkelig informasjon om den alvorlige risikoen for helseskade som arbeidet medførte.

De syv klagerne var fem norske statsborgere, én svensk statsborger og én islandsk statsborger. Klagerne var blant 350 til 400 personer med varig tilknytning til Norge, som deltok i dykkeoperasjoner for petroleumsindustrien i Nordsjøen under den såkalte pionértiden fra 1965 til 1990.

For å unngå skader etter dykking ble dykkerne satt i dekompresjonskammer oppe på overflaten, slik at trykket dykkeren ble utsatt for, gradvis ble redusert for å unngå skader. Det var utarbeidet tabeller som

¹⁶⁸ Klage nr. 52806/09 og 22703/10

anga hvordan dekompresjon skulle foregå etter opphold på en viss dybde, såkalte dekompresjonstabeller. Det ble etter hvert kjent at mange av nordsjødykkerne likevel hadde fått helsemessige plager. De fleste av klagerne lider i dag av kronisk lungesykdom, hjerneskade, redusert hørsel og posttraumatisk stresslidelse. Langtidsstudier viste også mulige sammenhenger mellom dykking og skader på sentralnervesystemet.

Staten la til grunn at myndighetene ikke var rettslig ansvarlig for skadene, men opprettet likevel særskilte kompensasjonsordninger for dykkerne. Klagerne mente at de hadde erstatningskrav som oversteg disse kompensasjonsordningene, og anla søksmål mot staten for nasjonale domstoler i 2005. Saken ble prøvd i alle instanser og endelig avgjort av Høyesterett i dom av 8. oktober 2009, der staten ble frifunnet.

EMD behandlet først anførselene om krenkelse av artikkel 2 og artikkel 8 på grunnlag av myndighetenes dispensasjon fra dykkeforskriftene. Domstolen bemerket at den foreliggende saken var preget av en høy grad av kompleksitet. Domstolen viste så til noen vurderinger gjort av Høyesterett, som den ønsket å legge til grunn som et utgangspunkt for sin videre behandling av saken. Høyesterett hadde blant annet påpekt at det måtte tas utgangspunkt i at dykking var en risikobetont aktivitet, men at risikoen likevel oversteg hva dykkerne måtte være forberedt på. Domstolen viste videre til at Høyesterett hadde slått fast at det hadde vært myndighetenes oppgave etter gjeldende regelverk å vurdere hvorvidt dykking kunne utføres på en sikker måte. På samme tid måtte det tas hensyn til den kunnskapen man var i besittelse av på den aktuelle tiden, da en vurdering av ansvar ikke burde være basert på etterpåklokskap.

Domstolen bemerket at i lys av den grundige prøvingen som var foretatt av nasjonale domstoler i tre instanser, ville den være forsiktig med å erstatte deres vurdering av fakta med sin egen. Den listet etter dette opp en rekke forhold lagt til grunn av Høyesterett og lagmannsretten, som den ikke så noen grunn til å trekke i tvil.

Domstolen påpekte videre at det måtte tillegges vekt at det i henhold til nasjonal lovgivning var mulig å etablere erstatningsansvar, at to av klagerne hadde fått prøvd sine krav om erstatning i tre instanser, og at denne muligheten også var tilgjengelig for de øvrige fem klagerne. Videre, uavhengig av nasjonal erstatningsrett, hadde staten og Statoil satt opp spesielle kompensasjonsordninger der dykkere var berettigede til å søke om betydelige erstatningsbeløp. Alle klagerne hadde benyttet seg av ordningen og blitt tildelt erstatning.

Basert på en helhetsvurdering av sakens omstendigheter og hensyn la Domstolen til grunn at staten hadde gjort hva som kunne kreves for å sikre dykkernes sikkerhet og helse. Den kom dermed til at myndighetene i denne sammenheng hadde handlet på en måte som var i samsvar med deres positive forpliktelser både i henhold til artikkel 2 og artikkel 8. En enstemmig Domstol konkluderte følgelig med at det ikke forelå krenkelse av artikkel 2 og artikkel 8 i denne sammenhengen.

Domstolen gikk deretter over til å vurdere om staten hadde oppfylt sin positive forpliktelse etter EMK artikkel 8 til å gi klagerne tilfredsstillende informasjon om risikoen forbundet med arbeidet. Domstolen bemerket at kjernen i problemstillingen var knyttet til de helsemessige langtidsvirkningene av bruk av for raske dekompresjonstabeller.

I lys av det fremlagte materialet og partenes anførsler fant Domstolen at klagerens helse med stor sannsynlighet hadde forverret seg betydelig som følge av trykkfallsyke. Denne situasjonen hadde antakelig blitt forårsaket av bruk av for raske dekompresjonstabeller. Domstolen påpekte i denne sammenhengen at tabellene som ble benyttet frem til 1990, var selskapets egne. I 1990 ble det vedtatt standardiserte tabeller, og etter dette var trykkfallsyke svært sjelden. Etter Domstolens syn virket det sannsynlig at dersom myndighetene hadde grepet inn tidligere for å hindre bruk av raske dekompresjonstabeller, ville de kunne ha redusert risikoen for skader.

Domstolen minnet om at den i tidligere praksis har stadfestet at det foreligger en positiv forpliktelse etter artikkel 8 for staten til å gi adgang til avgjørende informasjon som gjør den enkelte i stand til å vurdere farer for egen helse og eget liv. Domstolen bemerket at denne forpliktelsen under visse omstendigheter også vil kunne omfatte en plikt til å gi slik informasjon.

Domstolen fant at dekompresjonstabellene som ble brukt i dykkeoperasjonene, med rette måtte anses som informasjon som var avgjørende for at dykkerne skulle være i stand til å vurdere de aktuelle helsefarene. Dykk gjennomført i samsvar med tabellene måtte antas å være relativt trygge, mens dykk som ikke skjedde i samsvar med standardene for minimum dekompresjon, måtte anses som usikre. Spørsmålet oppsto dermed om dykkerne fikk den nødvendige informasjonen som gjorde dem i stand til å vurdere helse- og livsrisikoen, og om de hadde gitt informert samtykke til å ta slike risikoer.

I vurderingen la domstolen særlig vekt på myndighetenes rolle med å godkjenne dykkeoperasjonene og ivareta sikkerhetsaspektet ved slike

operasjoner. Videre ble det vist til at mangelen på vitenskapelig konsensus om senvirkningene av dykkersyke, og at usikkerheten som rådet på den tiden, tilsa en særlig varsom tilnærming for å minimere faren for skader. Etter Domstolens syn ville det vært rimelig om myndighetene hadde tatt forholdsregler for å sikre at selskapene sørget for full åpenhet om dekompresjonstabellene. Klagerne skulle ha mottatt informasjon om forskjellene mellom tabellene, så vel som myndighetenes bekymringer for deres sikkerhet og helse. Dette var ifølge Domstolen avgjørende informasjon som de trengte for å være i stand til å vurdere risikoen for sin egen helse, og for å gi informert samtykke til den aktuelle risikoen.

Myndighetene kunne ifølge Domstolen ha sørget for slik informasjon, for eksempel i forbindelse med godkjenning av dykkeoperasjonene, og i forbindelse med inspeksjoner. Dette kunne ha bidratt til å avskaffe bruken av raske tabeller på et tidligere tidspunkt. Domstolen anså at raske tabeller brukt av bedriftene som et middel til å fremme sine egne kommersielle interesser ved å sikre tempoet i operasjonen, men dermed øke risikoen for dykkernes helse og sikkerhet. Ved å unnlate å gi dykkerne tilstrekkelig informasjon hadde staten ikke oppfylt sine positive forpliktelser etter artikkel 8.

Domstolen konkluderte med at det forelå en krenkelse av artikkel 8 ved at staten ikke hadde sørget for at klagerne mottok grunnleggende informasjon om dekompresjonstabeller, noe som ville gjort dem i stand til å vurdere risikoen som arbeidet innebar for deres helse og sikkerhet. Det var på dette punktet dissens med fem mot to stemmer. Domstolen fant ikke grunn til å gjøre en separat vurdering av artikkel 2 om retten til liv.

9.11 EOS-utvalgets særskilte melding til Stortinget om PSTs registrering av personer

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) fremla 24. april 2013 en særskilt melding om Politiets Sikkerhetstjenestes (PST) registrering av personer tilknyttet to muslimske miljøer.¹⁶⁹ Meldingen ble behandlet i Stortinget 10. juni 2013.

Ifølge meldingen begynte PST å følge to muslimske miljøer tidlig på 1990-tallet, og det ble opprettet flere saker mot personer i miljøene.

¹⁶⁹ Meldingen er tilgjengelig på <http://www.eos-utvalget.no/filestore/SM2013.pdf>

PST foretok flere hundre registreringer i tilknytning til både miljøene og enkeltpersoner. EOS-utvalget undersøkte PSTs registreringer av personer tilknyttet de to miljøene for å finne ut om registreringene var innenfor regelverket. Politiloven og PST-instruksen ga hjemmel for å registrere personer og organisasjoner som kunne knyttes til ekstreme grupper eller organisasjoner som tjenesten hadde grunn til å frykte at støttet, eller kunne utføre, nærmere bestemte straffbare handlinger i Norge eller utlandet. Ifølge PSTs instruks kan tjenesten bare bruke opplysningene til det formålet de er innhentet for, og til andre politimessige formål og forvaltningsvirksomhet i tjenesten, med mindre annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Det kreves også at behandling av opplysningene må være nødvendig for disse formålene.

Utvalget mente at PST i utgangspunktet hadde hatt grunnlag for å overvåke sentrale personer tilknyttet de to miljøene, men at tjenesten over tid hadde behandlet store mengder enkeltopplysninger om personer i miljøet, som ikke tilfredsstilte kravene til nødvendighet og relevans etter PST-instruksen. Utvalgte pekte på at dette gjaldt både irrelevante opplysninger om sentrale personer og opplysninger om mer perifere personer som det ifølge utvalget ikke kunne være nødvendig for tjenesten oppgaver å innhente opplysninger om. Ifølge EOS-utvalget hadde PST også registrert opplysninger om en rekke personer kun på bakgrunn av hva som var kjent om deres religiøse overbevisning, i strid med PST-instruksen.

Ifølge PSTs retningslinjer for behandling av opplysninger skal saker som ikke er tilført nye opplysninger etter 5 år, gjennomgås, og opplysningene skal slettes dersom de ikke lenger er nødvendige for formålet. Utvalget fant at flere ikke-sentrale personer var omtalt i PSTs arbeidsregister på en slik måte at opplysninger ikke ble revurdert eller slettet etter den såkalte femårsregelen.

EOS-utvalget kom etter denne gjennomgangen med noen avsluttende bemerkninger. Utvalget pekte på viktigheten av en ensartet praksis for innhenting og behandling av opplysninger om enkeltpersoner, herunder slike forhold som PST-instruksen tok sikte på å verne. Videre anmodet utvalget om at registreringen av de to miljøene skulle bli gjennomgått med tanke på sletting. Det ble også bedt om tilbakemelding på oppfølgingstiltak.

10. RETTEN TIL TANKE-, TROS- OG LIVSSYNSFRIHET

Av aktuelle saker i 2013 omtales Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelser om bønnenrom på en videregående skole (10.1) og om diskriminering på grunn av livssyn ved godkjennelse av privatskole (10.2), samt NOU 2013:1 *Det livssynsåpne samfunn* (10.3).

Internasjonale kilder

Retten til tanke-, samvittighets-, tros- og livssynsfrihet er beskyttet i EMK artikkel 9 og SP artikkel 18. Bestemmelsene omfatter både en rett til å bekjenne seg til eller å anta religion eller tro etter eget valg, og en 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. Derimot kan retten til å utøve religion eller tro innskrenkes, dersom begrensningene er foreskrevet ved lov, fremmer legitime samfunnsmessige formål som er nærmere presisert i konvensjonene, og er 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. Barnets og foreldrenes rettigheter kan komme i et spenningsforhold til hverandre. 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 i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid.

Grunnloven § 16 gir alle innbyggerne i riket rett til fri religionsutøvelse. Den norske kirke regnes som Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje. Ytterligere regulering følger av alminnelig nasjonal lovgivning, og særlig kirkeloven.

10.1 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om bønnenrom på en videregående skole

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 5. august 2013 uttalelse i en sak som gjaldt spørsmålet om en skole hadde opptrådt i strid med

forbudet mot diskriminering på grunn av religion ved å avslå elevers søknad om å opprette et bønnenrom.¹⁷⁰

Muslimske elever ved Ulsrud videregående skole hadde søkt om å få tildelt et eget rom på skolen, som skulle brukes til felles bønn. Skolen avsto søknaden, og en av elevene klagde skolen inn for ombudet. På Hellerud videregående skole hadde en gruppe elever fått avslag på en tilsvarende søknad.

Ombudet redegjorde innledningsvis nærmere for innholdet i skolens aktivitetsplikt i medhold av diskrimineringsloven § 3a, spesielt knyttet til spørsmålet om eget bønnenrom. Bestemmelsen pålegger offentlige myndigheter å jobbe «aktivt, målrettet og planmessig» for å fremme lovens formål. Ombudet uttalte at denne aktivitetsplikten omfatter både undervisningen og skolen som studiested. Ifølge ombudet omfattet aktivitetsplikten dermed det å legge til rette for elevenes forskjellige behov, blant annet muligheten til å utøve sin tro eller sitt livssyn i løpet av skolehverdagen.

Ombudet uttalte at det fremgikk av tidligere praksis fra ombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemda at bestemmelsen ikke medfører en plikt til å iverksette et bestemt tiltak. Ombudet viste til tidligere praksis om at tilretteleggingsplikten ikke gikk så langt som til å måtte tilby bønnenrom i skoletiden. Ombudet påpekte at dersom det ble tilrettelagt for utøvelsen av én religion, måtte man også tilrettelegge for andre religioner. Det ble ikke tatt nærmere stilling til tilretteleggingsspørsmålet, ettersom ombudet ikke håndhevet bestemmelsen om aktivitetsplikt.

Deretter vurderte ombudet om det forelå diskriminering på grunn av religion i strid med diskrimineringsloven § 4. Spørsmålet var om muslimske elever ble stilt dårligere enn andre elever når de ikke fikk eget bønnenrom. Klagerne anførte at de særlig ble stilt dårligere enn kristne elever. Ombudet imøtegikk dette ved å vise til at deltakelse i kristen gudstjeneste i skoletiden i hovedsak gjaldt grunnskolen, at den bare fant sted en gang i året i forbindelse med julen, at deltakelse var frivillig, at gudstjenesten ikke ble gjennomført på skolens område og at skolene skal sikre elever som ikke deltar, et forsvarlig alternativt tilbud. Ombudet fant at gjennomføring og deltakelse i gudstjeneste en gang i året vanskelig kunne sammenlignes med ukentlige gudstjenester i skoletiden.

170 Sak nr. 12/1922, tilgjengelig på www.ldo.no

Det ble videre vist til at Ulsrud videregående skole tillot elever å be på skolens område, i små grupper og på daglig basis. Ombudet uttalte at selv om Oslo kommune v/Utdanningsetaten åpnet for at skolene selv kunne avgjøre om de ønsket å stille rom til rådighet for religiøse aktiviteter, forelå det ingen plikt for skolene til å tilrettelegge ved å sette av et eget rom til bønn for elevene. Ombudet kom på denne bakgrunn til at de muslimske elevene på Ulsrud ikke ble stilt dårligere enn elever med en annen religion.

Ombudet konkluderte med at Ulsrud videregående skole ikke hadde opptrådt i strid med forbudet mot diskriminering på bakgrunn av religion. Skolen ble likevel oppfordret av ombudet til aktivt å vurdere hvordan elevene skulle få ivare tatt sitt behov for å utøve sin religion, herunder bønn i felleskap, på best mulig måte.

10.2 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om diskriminering på grunn av livssyn ved godkjenning av privatskole

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 8. oktober 2013 uttalelse som gjaldt spørsmålet om en sekulær, humanistisk livssynsskole ble diskriminert på bakgrunn av livssyn da de ikke ble vurdert som privatskole på lik linje med kristne skoler.¹⁷¹

Kunnskapsdepartementet mente det ikke var hjemmel for å vurdere Humanistskolen etter privatskoleloven § 2-1, ettersom den var en livssynsbasert skole og ikke en religiøs skole. Humanistskolen klaget vedtaket inn for ombudet.

På bakgrunn av klagen til ombudet innhentet Kunnskapsdepartementet en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling om forholdet til Norges internasjonale forpliktelser og diskrimineringsloven § 4.¹⁷² Lovavdelingen konkluderte med at en vid forståelse av religion måtte legges til grunn ved tolkningen av privatskoleloven § 2-1, der også ikke-religiøse livssyn var omfattet. Lovavdelingen uttalte at en generell utelukkelse av støtte til skoler som bygget på sekulære livssyn ville stå i et problematisk forhold til Norges internasjonale forpliktelser.

Ombudet vurderte først om Humanistskolen var blitt direkte diskriminert etter diskrimineringsloven § 4 andre ledd.

¹⁷¹ Sak nr. 12/793, tilgjengelig på www.ldo.no

¹⁷² Prinsipputtalelse fra Justisdepartementets lovavdeling til Kunnskapsdepartementet 10. mai 2013, tilgjengelig på www.regjeringen.no

Religion og livssyn er likestilte diskrimineringsgrunnlag etter diskrimineringsloven, og ombudet uttalte at også sekulære livssyn omfattes. Ombudet viste til at lovens forarbeider la til grunn at en vid forståelse av religion var i samsvar med Grunnloven § 2 og EMK artikkel 9. Ombudet pekte også på at FNs menneskerettighetskomité har innfortolket livssyn inn i begrepet religion i SP artikkel 26. Under henvisning til at Humanistiskolens søknad ikke ble vurdert fordi skolen ble ansett å falle utenfor anvendelsesområdet for privatskoleloven § 2-1, la ombudet til grunn at Humanistiskolen ble stilt dårligere enn religiøse skoler som søkte om slik godkjenning.

Ombudet vurderte deretter om en slik forskjellsbehandling ivaretok et saklig formål, var nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i henhold til diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd.

Ombudet bemerket at menneskerettighetskonvensjonene ikke pålegger statene noen plikt til å bidra økonomisk til private skoler. Ombudet uttalte imidlertid at når man først har en ordning med økonomisk støtte, måtte det være en forutsetning at denne utformes og praktiseres på en måte som ikke strider mot nasjonal lovgivning og menneskerettighetskonvensjonene som Norge er bundet av.

Ombudet noterte seg at Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementets lovavdeling hadde lagt til grunn ulik forståelse av privatskoleloven § 2-1 vurdert opp mot internasjonale menneskerettigheter. Kunnskapsdepartementet hevdet at å skille mellom livssyn og religion i denne sammenhengen lå innenfor rammen av det staten selv kunne bestemme uten å komme i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Lovavdelingen fant på sin side at sekulære livssyn ikke var utelukket av bestemmelsen, og viste til prinsippet om at norsk rett presumeres å være i samsvar med folkeretten. Ombudet viste også til at Tros- og livssynsutvalget i NOU 2013:1 *Det livssyns åpne samfunn* uttrykte overraskelse over at Kunnskapsdepartementet hevdet at forskjellsbehandling av religion og livssyn kunne være i overensstemmelse med EMK.¹⁷³

Ombudet kunne ikke se at privatskoleloven § 2-1 utelukket godkjenning av ikke-religiøse livssyn. I følge ombudet var nektelsen av å vurdere søknaden dermed ikke nødvendig for å oppfylle et saklig formål, og vilkårene for tillatt forskjellsbehandling var ikke oppfylt. Kunnskapsdepartementet hadde heller ikke anført noen grunner til at forskjellsbehandlingen skulle være tillatt. Ombudet konkluderte med at

¹⁷³ Utredningen er omtalt under.

Kunnskapsdepartementet handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 andre ledd.

Som et resultat av ombudets uttalelse har Kunnskapsdepartementet lovet at saken skal vurderes på nytt, og anmodet Utdanningsdirektoratet om å vurdere søknaden på nytt.¹⁷⁴

10.3 NOU 2013:1 Det livssynsåpne samfunn

Et offentlig utvalg overleverte 7. januar 2013 sin utredning om en helhetlig tros- og livssynspolitik til kulturministeren.¹⁷⁵

Utvalget ble oppnevnt 25. juli 2010 og hadde som oppgave å foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitik og å fremme forslag til endringer som kan bidra til å skape en mer helhetlig politikk på feltet. Utvalget ble bedt om å legge til grunn at staten fortsatt skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. Utvalget var ledet av Sturla Stålsett, generalsekretær i Kirkens Bymisjon.

I utredningen presenterte utvalget åtte grunnleggende prinsipper som fundament for den øvrige utredningen. Tros- og livssynsfriheten skal for det første beskyttes for alle. Videre har ingen har rett til å krenke andres rettigheter og friheter gjennom sin tros- og livssynspraksis. Det ble også nedfelt et prinsipp om ikke-diskriminering, og et prinsipp om at det skal legges aktivt til rette for alle borgeres tros- og livssynspraksis.

Videre ble det lagt til grunn at staten skal tilstrebe likebehandling av borgerne når det gjelder støtte til tros- og livssynsutøvelse. Statens politikk på området må også vurderes opp mot sentrale fellesverdier som demokrati, rettsstat og menneskerettigheter, ikke-diskriminering og likestilling. Utvalget fastslo også at organiserte religions- og livssynsmiljøer som mottar støtte, må forventes å vise åpenhet og respekt ovenfor annen tros- og livssynsutøvelse. Endelig ble det fastslått at alle bør akseptere å bli utsatt for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom.

På bakgrunn av de grunnleggende prinsippene fremmet utvalget forslag til tiltak på en rekke områder som tilskudd til tros- og livssynssamfunn, lovgivning på tros- og livssynsfeltet, vigsel og gravferd, tros- og livssyns-

174 Brev fra Kunnskapsdepartementet til Likestillings- og diskrimineringsombudet 07.november 2013, offentlig tilgjengelig via www.oep.no.

175 Utredningen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/nouer/2013/nou-2013-1.html?id=711212>

betjening i offentlige institusjoner, barns rettigheter, dialog samt religiøse plagg og symboler.

Når det gjelder spørsmålet om bruk av plagg og symboler knyttet til religion og livssyn, la utvalget vekt på den enkeltes grunnleggende frihet til selv å velge plagg og symboler. Utvalget foreslo en hovedregel om at det bare skal være praktiske hensyn som eventuelt skal kunne legge begrensninger for bruk av religiøse plagg og symboler. Utvalgets flertall gikk inn for at denne hovedregelen også skal gjelde for politi og domstoler, mens et mindretall stemte for at det ikke åpnes for religiøse plagg eller symboler i tilknytning til politiuniformen eller for juridiske dommere.

Utvalget tar også opp særlige problemstillinger knyttet til barn og understreker blant annet at det er viktig å beskytte barn mot voksnes utøvelse av tros- og livssynsfrihet, der denne friheten går på bekostning av barnas egen tros- og livssynsfrihet og andre rettigheter. Utvalget foreslo blant annet å innføre et nytt krav om samtykke fra barnet fra fylte 12 år, i spørsmål som gjelder inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn og i spørsmål om religiøse privatskoler. Et flertall i utvalget mente videre at skolegudstjenester fortsatt bør være mulig, forutsatt likebehandling av trossamfunn, mens et mindretall anså at gudstjenester ikke hører hjemme i en fellesskole. Når det gjelder spørsmålet om omskjæring av guttebarn, delte utvalget seg i et flertall som mente at omskjæring ikke skader barn, mens mindretallet mente det burde innføres et forbud mot slik praksis.

Blant øvrige forslag er utkast til en ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn, hvor lovens formål er å sikre offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunn på likeverdig nivå med Den norske kirke.

Utredningen ble sendt på høring med frist 30. august 2013, og en rekke høringsinstanser avga høringsuttalelse.

11. RETTEN TIL MENINGS- OG YTRINGSFRIHET

Av aktuelle saker i 2013 omtales endringer i straffeloven om når handlinger er begått «offentlig» (11.1) og «i straffeprosessloven» om pressens kildevern (11.2). Videre omtales Høyesteretts kjennelser om pressens tilgang til lydopptak fra Treholt-saken (11.3) og om kildevern for journalister (11.4), samt Sivilombudsmannens uttalelse i en sak om en anstatts ytringsfrihet (11.5).

Internasjonale kilder

SP artikkel 19 og EMK artikkel 10 slår fast at enhver har rett til meningsfrihet 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 inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn, og at det søker å realisere formål som er nærmere presisert i konvensjonsbestemmelsene. 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 som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, og etter § 3 skal disse gis forrang fremfor annen lovgivning i tilfelle motstrid.

Ytringsfriheten er beskyttet av Grunnloven § 100.

11.1 Endring i straffeloven om når handlinger er begått «offentlig»

Stortinget vedtok 29. april 2013 endringer i straffeloven som innebar en ny definisjon av når handlinger skal bli ansett for å være begått offentlig.¹⁷⁶ Lovendringen bygget på Prop. 53 L (2012–2013).

Endringen medførte at det i straffeloven av 1902 § 7 ble inntatt en tilsvarende definisjon av når handlinger er begått offentlig, som følger av straffeloven av 2005 § 10. Endringen innebar at ytringer kan bli ansett som fremsatt offentlig uavhengig av formidlingsform. Bestemmelsen rammer da for eksempel ytringer som er publisert på internett. Endringen ble initiert på bakgrunn av Høyesteretts kjennelse om at ytringer fremsatt på en blogg ikke var fremsatt offentlig.¹⁷⁷

Forslaget til endring ble sendt på høring av Justis- og beredskapsdepartementet med frist for uttalelse 26. oktober 2012.¹⁷⁸ Forlaget ble med unntak av små endringer vedtatt som fremsatt i høringsnotatet.

Endringene trådte i kraft 24. mai 2013.

¹⁷⁶ Lov av 24. mai 2013 nr. 18 om endringer i straffeloven 1902 mv. (offentlig sted, offentlig handling m.m.).

¹⁷⁷ HR-2012-1554-U, publisert i Rt. 2012 s. 1211. Omtalt i *Årbok 2012* s. 112.

¹⁷⁸ Høringen er omtalt i *Årbok 2012* s. 132.

11.2 Endringer i straffeprosessloven om pressens kildevern

Stortinget vedtok 20. juni 2013 endringer i straffeprosessloven om pressens kildevern.¹⁷⁹ Endringene bygget på Prop. 147 L (2012–2013), som var en oppfølging av NOU 2009: 15 *Skjult informasjon – åpen kontroll*.¹⁸⁰

Endringene innebar blant annet en styrking av pressens kildevern ved at det ble innført et krav om særlige grunner for å tillate romavlytting og kommunikasjonskontroll av redaksjonslokaler eller tilsvarende. Hensikten med lovendringen var å sikre at norsk rett var i overensstemmelse med EMDs praksis på området.

I proposisjonen fremhevet Justis- og beredskapsdepartementet kildevernets sentrale betydning for en fri og uavhengig presse og understreket at en fri presse er en grunnleggende forutsetning for informasjonsformidling, folkeopplysning og meningsdannelse i et demokrati. Departementet viste til EMDs praksis der det fremgår at det skal være høy terskel for bruk av tvangsmidler for å avdekke pressens kilder.

Etter departementets oppfatning tilsa straffeprosesslovens strenge vilkår for bruk av skjulte tvangsmidler, samt forhåndskontroll gjennom krav om rettens tillatelse, at det norske regelverket allerede oppfylte konvensjonsforpliktelsene etter EMK artikkel 10. Departementet mente likevel det var hensiktsmessig å foreta en lovendring som lot hensynet til bevaring av pressekilders anonymitet utgjøre en mer markant begrensning i adgangen til å gjennomføre for eksempel romavlytting mot journalisters virksomhet, enn tilfellet var etter gjeldende rett.

Forslagene ble sendt på høring med frist for uttalelse 1. mai 2010. Høringsinstansene var i vid utstrekning positive til lovendringen. Lovendringene trådte i kraft 13. september 2013.

Andre relevante lovendringer fra samme lovproposisjon er omtalt i del III, 5. Retten til rettferdig rettergang og del III, 9. Vernet om privatliv og familieliv.

¹⁷⁹ Lov av 21. juni 2013 nr. 86 om endringer i straffeprosessloven mv. (behandling og beskyttelse av informasjon).

¹⁸⁰ Utredningen er omtalt i *Årbok 2009* s. 95.

11.3 Høyesterettskjennelse om pressens tilgang til lydopptak fra Treholt-saken

Høyesterett avsa 21. mars 2013 kjennelse i sak om hvorvidt lagmannsrettens avgjørelse om å nekte pressen tilgang til lydopptak fra straffesaken mot Arne Treholt, var en krenkelse av EMK artikkel 10.¹⁸¹

Under straffesaken mot Arne Treholt i 1985 ble det gjort lydopptak av det meste av hovedforhandlingen. Pressen krevde i 2011 tilgang til opptakene. Lagmannsretten tok ikke begjæringen til følge.

For Høyesterett var spørsmålet om lagmannsrettens avgjørelse var et inngrep i EMK artikkel 10. Høyesterett tok ikke stilling til om unnatakene etter artikkel 10 nr. 2 kom til anvendelse, da dette måtte vurderes av lagmannsretten ved en eventuell ny behandling.

Innledningsvis påpekte Høyesterett at straffeprosessloven ikke hjemler pressens krav. Påtalemyndigheten kan med hjemmel i påtaleinstruksen likevel tillate innsyn, men avgjørelsen etter den aktuelle bestemmelse kan ikke overprøves av domstolene. Høyesterett fant at pressens krav på tilgang til lydbåndopptakene eventuelt måtte forankres i EMK artikkel 10.

Spørsmålet for Høyesterett var så om praksis fra EMD ga grunnlag for å konkludere med at det var et inngrep etter artikkel 10 nr. 1 å nekte pressen tilgang til lydopptakene. Høyesterett viste blant annet til EMDs avgjørelse i saken *Matky mot Tsjekkia*¹⁸² der Domstolen kom til at artikkel 10 ikke gir noen allmenn rett til tilgang til opplysninger og dokumenter av administrativ karakter, men at den konkrete forespørselen likevel ble omfattet av artikkel 10 nr. 1.

Høyesterett viste til at EMD ved flere anledninger hadde fremhevet pressens spesielle stilling, og at dens behov for å samle inn informasjon, er beskyttet av artikkel 10.¹⁸³ Høyesterett refererte blant annet til saken *Kenedi mot Ungarn*¹⁸⁴ der EMD bemerket at tilgangen til originale dokumenter som kilder til legitim historisk forskning, er en essensiell del av retten til ytrings- og informasjonsfrihet. Høyesterett fant at EMDs praksis viste at artikkel 10 var gitt anvendelse der pressen ba om innsyn i saker av legitim allmenn interesse.

¹⁸¹ HR-2013-641-A, publisert i Rt. 2013 s. 374.

¹⁸² *Matky mot Tsjekkia*, klage nr. 19101/03.

¹⁸³ Se *Tarasag a Szabadsagjogokert mot Ungarn*, klage nr. 37374/05.

¹⁸⁴ Klage nr. 31475/05.

Videre la Høyesterett til grunn at informasjon knyttet til domstolenes virksomhet ikke generelt var unntatt fra anvendelsesområdet til artikkel 10 og viste til Kommisjonens avgjørelse i saken *Grupo mot Spania*.¹⁸⁵

Høyesterett viste videre til praksis fra FNs menneskerettighetskomité¹⁸⁶ der det fremgikk at informasjonsfriheten innebærer at media har rett til innsyn i offentlige dokumenter. Høyesterett fremhevet at avgjørelser fra menneskerettighetskomiteen etter rettspraksis skal tillegges betydelig vekt ved tolkningen av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, og at den også hadde betydning i den foreliggende saken.

Ifølge Høyesterett hadde EMD ikke tidligere vurdert en tilsvarende sak som den foreliggende. Retten fant at artikkel 10 kunne komme til anvendelse på pressens krav, og at selv om det ikke var holdepunkter for at det forelå en rett til innsyn, kunne det likevel bli gitt innsyn i saker med stor allmenn interesse. Høyesterett viste til at EMD har fremhevet pressens viktige rolle som «watchdog» og at EMD i en rekke avgjørelser har understreket viktigheten av kildevern. Retten fant at det er så stor indre sammenheng mellom kildevern og myndighetenes plikt til å utlevere informasjon, at EMDs synspunkter om dette også fikk betydning for den foreliggende saken.

Videre uttalte Høyesterett at jo større samfunnsinteresse det knytter seg til en sak, desto større behov er det for at forholdene legges til rette for at pressen får utfylle sin funksjon på en tilfredsstillende måte. Spørsmålet måtte imidlertid vurderes konkret i hver enkelt sak.

Høyesterett påpekte at Treholt-saken var helt spesiell og var av utpreget stor allmenn interesse på grunn av både historiske og politiske aspekter. Det hadde i den sammenheng betydning at vesentlige deler av hovedforhandlingene ble holdt for lukkede dører, og at allmennheten slik ikke har fått innsyn i lagmannsrettens bevisgrunnlag.

Høyesterett kom på denne bakgrunn enstemmig til at avgjørelsen om å nekte å utlevere lydopptakene var et inngrep i retten til ytrings- og informasjonsfrihet etter artikkel 10. Det ble presisert at resultatet ikke uten videre førte til at samme konklusjon måtte legges til grunn i relasjon til saksdokumentene i straffesaken. Videre ble det påpekt at pressens tilgang til lydopptakene ville bero på lagmannsrettens vurdering av artikkel 10 nr. 2.

¹⁸⁵ Klage nr. 32849/96.

¹⁸⁶ Se *Taktakunov mot Kirgisistan*, klage nr. 1470/2006.

11.4 Høyesterettskjennelse om kildevern for journalister

Høyesterett avsa 18. oktober 2013 kjennelse i sak som gjaldt spørsmål om en journalist skulle pålegges å oppgi identiteten til en kilde som hadde tilbudt henne å kjøpe politidokumenter i 22. juli-saken.¹⁸⁷ Retten vurderte blant annet pressens kildevern etter EMK artikkel 10.

I en artikkel på nettsidene til Dagbladet 9. november 2012 fremgikk at NRK Brennpunkt hadde fått tilbud om å kjøpe politidokumenter knyttet til 22. juli-saken. Spesialenheten for politisaker besluttet å etterforske opplysningene, og redaksjonssjefen for Brennpunkt ble i den anledning avhørt. Hun forklarte at en person hadde tilbudt Brennpunkt politidokumenter fra 22. juli-saken mot 30 000 kroner. Vedkommende som hadde henvendt seg til redaksjonen, gjorde dette på vegne av en som var ansatt i politiet. Brennpunkt avslø tilbudet. Spesialenheten fremmet begjæring om at redaksjonssjefen skulle pålegges å utlevere de opplysningene hun hadde som kunne føre til identifisering av kilden i politiet.

Høyesterett vurderte om det var grunnlag for å gi spesialenheten medhold i sin begjæring på grunnlag av straffeprosessloven § 125 tredje ledd, som oppstiller et unntak fra hovedregelen om kildevern. Pålegg om å opplyse hvem som er kilden, kan gis hvis opplysningene er av vesentlig betydning for sakens oppklaring, og vektige samfunnsinteresser tilsier at kilden blir oppgitt. Hvis begge disse grunnvilkårene er oppfylt, kan retten etter en samlet vurdering gjøre unntak fra kildevernet.

Høyesterett fastslo kort at begge vilkårene var oppfylt, og gikk deretter over til den samlede vurderingen. Høyesterett uttalte at en slik vurdering etter ordlyden skal være relativt åpen, og at den må foretas i samsvar med EMK artikkel 10. Selv om det ikke fremkommer direkte av bestemmelsen, fant retten det klart at EMK artikkel 10 sikrer journalisters kildevern. Det ble i denne sammenheng blant annet vist til EMDs dom i *Goodwin mot Storbritannia*.¹⁸⁸

Høyesterett gikk deretter over til den konkrete samlede vurderingen. Retten uttalte at dersom det var riktig at en ansatt i politiet hadde tilbudt dokumenter mot betaling, hadde vedkommende gjort seg skyldig i forsøk på taushetspliktbrudd og grov korrupsjon. I tilfelle ville også kilden – som bindeledd – være medskyldig i korrupsjon. At både kilden og den angivelige polititjenestepersonen var sterkt å bebreide, var likevel ikke i seg selv avgjørende for om kildevernet skulle vike. Høyeste-

¹⁸⁷ HR-2013-2170-A, publisert i Rt. 2013 s. 1290.

¹⁸⁸ Klage nr. 28957/95.

rett mente kildevernet ikke først og fremst var begrunnet i vern av kilden eller andre enkeltpersoner, men i allmennhetens behov for informasjon. Høyesterett fremhevet at dersom journalister må røpe kilder, vil dette kunne ha en dempende effekt på potensielle fremtidige kilder. Høyesterett viste i denne sammenheng til EMDs dom i *Financial Times Ltd. med flere mot Storbritannia*.¹⁸⁹

Høyesterett pekte på at spesialenhetens hensikt med begjæringen var å avdekke korrupsjon og brudd på taushetsplikten, og at dette var et tungtveiende argument for å ta begjæringen til følge. På den annen side mente retten det var grunn til å merke seg et tillegg til Europarådets Ministerkomité anbefaling R (2007) 7 om *journalisters rett til ikke å avsløre sine kilder*,¹⁹⁰ som inneholdt en liste over forbrytelser som kunne danne grunnlag for inngrep i kildevernet. Listen inneholdt en rekke alvorlige forbrytelser som drap, alvorlig legemsbeskadigelse og forbrytelser mot nasjonal sikkerhet. Retten uttalte at opplistingen i rekommandasjonen bare var ment å gi uttrykk for eksempler, men anså likevel at listen ga en indikasjon på hvor terskelen skulle ligge. Høyesterett uttalte at korrupsjon ikke var å anse som like alvorlig som de nevnte eksemplene.

Høyesterett uttalte at jo sikrere det er at identiteten til kilden vil føre til oppklaring, desto større grunn vil det generelt være til å gjøre unntak fra kildevernet. I den aktuelle saken anså retten det som sannsynlig at oppgivelse av kilden ville kunne gi Spesialenheten verdifulle opplysninger. Likevel anså retten det som høyst tvilsomt om kilden ville navngi den angivelige polititjenestemannen, og mente dette til en viss grad svekket den vekt som kan legges på Spesialenhetens interesser i å få navnet på kilden. Avgjørende for Høyesterett ble at et unntak fra kildevernet i slike situasjoner – selv om det isolert sett skulle være gode grunner til det – ville kunne føre til at det avleirer seg et generelt inntrykk hos potensielle kilder om at de løper en risiko ved å henvende seg til pressen.

Høyesterett kom etter dette enstemmig til at spesialenheten ikke kunne gis medhold i sin begjæring.

¹⁸⁹ Klage nr. 821/03.

¹⁹⁰ Anbefalingen er tilgjengelig på <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=342907&Site=CM>

11.5 Sivilombudsmannens uttalelse i en sak om ansattes ytringsfrihet

Sivilombudsmannen avga 19. april 2013 uttalelse i en sak der spørsmålet blant annet var om en kommunes reaksjon på at en kommunalt ansatt lærer hadde uttalt seg i media, utgjorde en begrensning av hans ytringsfrihet.¹⁹¹

En ungdomsskolelærer (A) og fem andre ansatte lot seg intervju av en avis om et skoleutviklingsprosjekt som hadde til formål å øke læringsutbyttet i skolen. Læreren uttalte seg kritisk til det igangsatte prosjektet. Etter at artikkelen var publisert, ble det kalt inn til et møte der skolens rektor leste opp en merknad fra ledelsen vedrørende avisoppslaget. Undervisningssjefen sendte også et brev til A der det ble blant annet vist til at det «er et godt prinsipp at ansatte tar opp kritikk, uenighet og uoverensstemmelser på lavest mulig nivå», og at undervisningssjefen «forventer at tjenestevei brukes i fremtiden». Det ble også vist til kommunens pressereglement.

I mars 2012 brakte Norsk lektorlag på vegne av A saken inn for Sivilombudsmannen. I klagen ble det blant annet anført at A oppfattet merknaden som ble gitt i møtet med rektor, som en irettesettelse, og at undervisningssjefens brev ga ham «munnkurv» overfor pressen, noe som innebar begrensninger i hans ytringsfrihet.

Den alminnelige ytringsfriheten følger av EMK artikkel 10 og Grunnloven § 100. Ombudsmannen uttalte at arbeidstakere sto i en stilling som kunne medføre at de måtte legge bånd på sine uttalelser, men at en slik innskrenkning av ytringsfriheten i så fall måtte ha hjemmel i lov, arbeidsavtale eller den ulovfestede lojalitetsplikten.

Sivilombudsmannen viste til at lojalitetsplikten var forankret i arbeidsforholdet, og at håndhevelsen av lojalitetsplikten var knyttet til arbeidsgivers styringsrett. Denne ga imidlertid ikke en generell adgang til å sanksjonere eller regulere ansattes ytringer, herunder slike som ble oppfattet som uønskede, uheldige eller ubehagelige. I avveiningen mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten uttalte ombudsmannen at begrensninger i ytringsfriheten som generelt utgangspunkt bare burde gjelde ytringer som påviselig skadet, eller kunne skade, arbeidsgivers interesse på en unødvendig måte, og at bevisbyrden lå på arbeidsgiver. Ytringsfriheten gjaldt også forhold som hørte inn under arbeidsforholdet og berørte forholdet til arbeidsgiveren.

¹⁹¹ Sak nr. 2012/1031, tilgjengelig på www.sivilombusmannen.no

Ombudsmannen tok først stilling til om As ytringer i avisartikkelen var innenfor rammene for hans ytringsfrihet. Det ble vist til en tilsvarende ombudsmannssak fra 2006, der det ble uttalt at det hadde formodningen mot seg at en ansatts private synspunkter i en lokalavis om forhold på egen arbeidsplass kunne innebære en åpen risiko på arbeidstakerens legitime interesser.¹⁹² Kommunens konkrete anførelse om at konsulentfirmaet som hadde ansvar for skoleutviklingsprosjektet, kunne bli påvirket av ytringene og dermed komme til å trekke seg fra avtalen, ble av ombudsmannen vurdert å falle utenfor arbeidsgivers saklige og legitime interesse.

Anførelsen om at ytringene ville kunne gi kommunen rekrutteringsvansker på grunn av tapt omdømme, fremsto for ombudsmannen som spekulativ og for avledet til å kunne bli karakterisert som en skade på arbeidsgiverens interesse. Sivilombudsmannen fant at et mulig tap av omdømme på grunn av avisoppslaget ikke utgjorde en skade som innebar brudd på lojalitetsplikten.

Sivilombudsmannen tok deretter stilling til kommunens pressereglement, og særlig punktet om at det var en «forutsetning at man bruker tjenestevei for å løse eventuelle interne problemer». Ombudsmannen viste til den tidligere saken fra 2006, der det ble uttalt at det ikke forelå rettslig grunnlag for å stille krav om intern varsling eller absolutt sannhet for at en arbeidstaker skulle kunne varsle offentligheten om uheldige/ulovlige forhold ved egen arbeidsplass. Ombudsmannen presiserte at dette også gjaldt for As ytringer, selv om varselsvernet ikke var påberopt i denne saken. Sivilombudsmannen la til grunn at det ikke kunne stilles et alminnelig krav om bruk av tjenestevei før en ansatt uttaler seg om sine private synspunkter i media, og at et slikt krav heller ikke kunne stilles i denne saken.

Til slutt tok Sivilombudsmannen stilling til om det forelå en ulovlig begrensning av As ytringsfrihet. I etterkant av avisoppslaget ble det gjennomført både et møte der det fremkom at de ansatte overtrådte en grense ved å la seg intervju, og sendt et brev om bruk av tjenestevei ved kritikk, uenighet eller uoverensstemmelser. Ombudet uttalte at det avgjørende var hvilke virkninger reaksjonene faktisk hadde eller kunne medføre, eller om det var varslet eller brukt andre konkrete sanksjoner for å hindre fremtidige uttalelser til media. Sivilombudsmannen mente at kommunens tilbakemelding på avisintervjuet ikke fremsto som faglig veiledning, men som en reaksjon på lærerens ytringer og en føring på hvordan han skulle ytre seg i fremtiden.

192 Se omtale i *Årbok 2006* s 117.

Sivilombudsmannen konkluderte med at reaksjonene fra kommunen i etterkant av avisartikkelen utgjorde en begrensning i lærerens yringsfrihet. Kommunen ble bedt om å se på saken på nytt og merke seg ombudets uttalelser ved gjennomgangen av pressereglementet.

12. RETTEN TIL FORSAMLINGS- OG FORENINGSFRIHET

I 2013 var det ingen saker som ble ansett som tilstrekkelig relevante til å tas med i dette kapittelet.

Internasjonale kilder

EMK artikkel 11 og SP artikler 21 og 22 slår fast at enhver har rett til å opprette og delta i fredelige forsamlings- og foreninger. Foreningsfriheten omfatter 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. Foreningsfriheten er også vernet i ØSK artikkel 8, som uttrykkelig verner streikeretten.

RESP og flere ILO-konvensjoner utdyper rettighetene. Retten til organisasjonsfrihet og retten til å føre kollektive forhandlinger er vernet i RESP artikler 5 og 6. ILO-konvensjon nr. 87 omhandler foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten, og ILO-konvensjon nr. 98 omhandler gjennomføringen av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger. Barns rett til forsamlings- og foreningsfrihet er særskilt beskyttet i BK artikkel 15. Kvinners rett til å delta i frivillige organisasjoner og foreninger på lik linje med menn er vernet i KDK artikkel 7 c).

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.

RESP og ILO-konvensjonene er ratifisert av norske myndigheter, men ikke inkorporert i norsk lovgivning. I tråd med alminnelige prinsipper for forholdet mellom folkeretten og nasjonal lovgivning er disse konvensjonene like fullt rettslig bindende, med unntak for klare motstridstilfeller.

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

13. VERNET OM EIENDOMSRETTE

Av relevante saker i 2013 omtales en høring om NOU 2013:11 *Festekontrakter og folkerett* (13.1) og en høyesterettsdom om endring av strukturkvoteforskriften (13.2).

Internasjonale kilder

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

Norsk lovgivning

EMK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter § 3 skal konvensjonen gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Grunnloven beskytter ikke eiendomsretten direkte, men i § 105 fastslås retten til erstatning ved avgivelse av eiendom til staten.

13.1 Høring om NOU 2013:11 Festekontrakter og folkerett

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 23. oktober 2013 på høring utredningen NOU 2013:11 *Festekontrakter og folkerett*.¹⁹³

Lovutvalget ble oppnevnt 15. februar 2013 som følge av EMDs avgjørelse i saken *Lindheim og andre mot Norge* som ble avsagt 12. juni 2012.¹⁹⁴ EMD kom i avgjørelsen til at tomtefesternes adgang til å kreve forlenging av tomtefesteavtaler på samme vilkår som før og uten tidsbegrensning etter tomtefesteloven § 33, var i strid med vernet om eiendomsretten etter EMK første protokoll artikkel 1.

¹⁹³ Alle dokumenter i saken er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing--tomtefeste.html?id=744291>

¹⁹⁴ Se *Årbok 2012* s. 137.

Utvalgets mandat var å legge frem forslag til endringer i tomtefestelovens regler om forlengelse av feste for å bringe disse i samsvar med EMK første protokoll artikkel 1. Utvalget ble bedt om å legge til grunn at det fortsatt skal gjelde en lovfestet rett til forlengelse av feste til bolighus og fritidshus. Videre skulle forslagene ivareta de boligsosiale hensyn som ligger til grunn for tomtefesteloven, samtidig som de skulle ivareta grunneiernes eiendomsrett og behov for forutberegnelighet.

Ett av lovutvalgets medlemmer mente at mandatet som lå til grunn for utvalgets arbeid, bygget på en uriktig forståelse av domspremissene i EMDs avgjørelse i *Lindheim og andre mot Norge*. Medlemmet mente at det var helheten i dagens tomtefestelov, og fordelingen av de sosiale og økonomiske fordelene og ulempene mellom partene, som EMD fant å være i strid med menneskerettighetene, og at det derfor var direkte feil at utvalget ble bedt om bare å utrede tomtefesteloven § 33 om forlengelse på samme vilkår som før.

For å bringe tomtefestelovens regler i samsvar med EMDs dom presenterte utvalget fem ulike løsningsmodeller for regulering av festeavgift ved forlengelse. En sjettede modell ble lansert av medlemmet som hadde fremmet innvendinger mot utvalgets mandat. Utvalgets øvrige medlemmer vurderte ikke den sistnevnte modellen nærmere, ettersom den falt utenfor mandatet.

Høringsfristen var 10. januar 2014.

13.2 Høyesterettsdom om endring av strukturvoteforskriften

Høyesterett i plenum avsa 23. oktober 2013 dom i sak der spørsmålet var om endringer i strukturvoteforskriften var i strid med forbudet mot lover med tilbakevirkende kraft og EMK første protokoll artikkel 1 om vernet om eiendomsrett.¹⁹⁵

I forskrift om strukturvoteordning for havfiskeflåten, slik den opprinnelig lød etter ikrafttredelsen i 2005, var det ingen begrensning i antallet år et fartøy kunne tildeles slik kvote. I 2007 ble forskriften endret, slik at det ble innført en tidsbegrensning for kvotene. Selskapet Volstad AS tok ut stevning mot staten og fikk medhold i tingretten og lagmannsretten i at forskriftsendringen var ugyldig på grunnlag av Grunnloven § 97 om forbud mot lover med tilbakevirkende kraft. Staten v/ Fiskeridepartementet anket saken til Høyesterett.

¹⁹⁵ HR-2013-2200-P, publisert i Rt. 2013 s. 1345.

Høyesterett tok først stilling til om forskriftsendringen var i strid med forbudet mot lover med tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97. Flertallet tok utgangspunkt i at det dreide seg om inngrep i en etablert rettsposisjon, og at normen for grunnlovsvernet da var om tilbakevirkningen ville være særlig urimelig eller urettferdig. Ved rimelighetsvurderingen ble det tatt utgangspunkt i at eieren av et fartøy som hadde fått tildelt strukturkvote uten tidsbegrensning på grunnlag av 2005-forskriften, og som nå hadde fått begrenset tidsrammen til 25 år, objektivt sett kunne ha en sterk forventning om å beholde kvoten uten tidsbegrensning.

På den annen side ble det lagt vekt på at det økonomiske tapet som følge av tidsbegrensningen ikke ville være av særlig stort omfang, hensett til de skattemessige avskrivningsreglene. Høyesterett la også vekt på at rederiet ville oppnå fordeler som følge av øvrige elementer i det etablerte strukturingsregimet, på at hovedtyngden av virkningen ville inntreffe et godt stykke inn i fremtiden, og på at staten burde ha atskilkelig handlefrihet til å regulere innholdet i fiskeflåtens rammevilkår. Forskriftsendringen representerte da ikke noe særlig eller klart urimelig eller urettferdig inngrep overfor rederiet. Endringen var derfor ikke i strid med Grunnloven § 97.

Høyesterett gikk så videre til å vurdere om endringene var i strid med EMKs første protokoll artikkel 1 om vern av eiendomsretten. Det fulgte av praksis fra EMD at tilbaketrekking av offentlige tillatelser kunne være å anse som et inngrep i eiendomsretten. Retten fant at forskriftsendringen utgjorde et slikt inngrep, og la til grunn at det var kontrollregelen i artikkelens andre ledd som fikk anvendelse, ettersom inngrepet hadde karakter av en offentlig regulering. Kontrollregelen stiller krav om at inngrepet har hjemmel i lov, og at det er begrunnet i anerkjente samfunnsmessige formål. Høyesteretts flertall fant det ikke tvilsomt at vilkårene i bestemmelsen var oppfylt. Det sentrale spørsmålet for Høyesterett var om forskriftsendringen tilfredsstilte kravet til forholdsmessighet. Problemstillingen ble på bakgrunn av praksis fra EMD formulert som et spørsmål om rederiet var påført en uforholdsmessig byrde.

Høyesterett la vekt på at rederiet i relativ forstand ikke ville lide et stort tap, på grunn av overgangsordninger, skattelette og kompensasjon fra statens side. Retten viste så til praksis fra EMD vedrørende risikoen rederiet måtte medregne. Bransjens usikre rammevilkår var ifølge Høyesterett noe rederiet selv måtte bære risikoen for. Det ble også vist til at det hadde vært stor motstand mot endringen i 2005, noe som gjorde at rederiet ikke kunne anse det som usannsynlig at forskriften ville bli endret på et senere tidspunkt. Høyesterett vektla endelig at

hensynet bak forskriften og felleskapets styringsmuligheter i forhold til fiskeripolitiske mål måtte anses å være av vesentlig samfunnsmessig betydning. På denne bakgrunn konkluderte Høyesteretts flertall at inngrepet oppfylte kravet til forholdsmessighet i artikkel 1.

Et mindretall på fem dommere kom til at forskriftsendringen stred mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Et annet mindretall på tre sluttet seg til dette og kom i tillegg til at inngrepet var i strid med EMK første protokoll artikkel 1.

14. RETTEN TIL Å STEMME VED FRIE VALG

I 2013 var det ingen saker som ble ansett som tilstrekkelig relevant til å inntas i dette kapittelet.

Internasjonale kilder

Retten til å delta i frie valg er beskyttet i SP artikkel 25 og EMK første protokoll artikkel 3. I tillegg til disse rettslig bindende normene har en rekke internasjonale organisasjoner utarbeidet standarder for gjennomføring av valg. Blant annet har Europarådets kommisjon for demokrati gjennom lovgivning (Venezia-kommisjonen) utviklet en standard for god valgpraksis.¹⁹⁶ I 1990 vedtok Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) den såkalte København-erklæringen, som siden har vært retningsgivende for OSSEs arbeid med å sikre frie og uavhengige valg og gjennomføring av valgobservasjon.¹⁹⁷

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. Grunnloven har en omfattende regulering av stortingsvalg. Dessuten finnes det en egen valglov som regulerer både kommune-, fylkes- og stortingsvalg. Valg til Longyearbyen lokalstyre er særskilt regulert i svalbardloven.

¹⁹⁶ *Code of good practice in electoral matters*, 2002, tilgjengelig på [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf)

¹⁹⁷ København-erklæringen er tilgjengelig på <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

15. RETTEN TIL STATSBOGERSKAP

I 2013 var det ingen saker som ble ansett som tilstrekkelig relevant til å inntas i dette kapittelet.

Internasjonale kilder

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter av 10. desember 1948 uttrykker i artikkel 15 prinsippet om at enhver har rett til statsborgerskap, og at ingen vilkårlig skal bli fratatt sitt statsborgerskap eller retten til å endre dette.

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. Statsløses rettslige stilling er også søkt styrket gjennom FN-konvensjonen om statsløses stilling, som ble vedtatt 28. september 1954. Etter konvensjonens artikkel 32 skal konvensjonsstatene så vidt mulig lette statsløses optak i samfunnet og erverv av statsborgerskap.

Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap, som ble vedtatt 6. november 1997, inneholder en mer fullstendig regulering av statsborgerlovgivningen enn de øvrige konvensjonene. Konvensjonen er den første internasjonale traktaten som inneholder regler som berører alle aspekter av statsborgerskapet. Blant annet etablerer den minimumsstandarder for statspartenes vilkår for erverv av statsborgerskap. Et grunnleggende prinsipp er at statsløshet skal unngås, og at ingen skal kunne tape sitt statsborgerskap vilkårlig. Videre fastslås at nasjonale regler om statsborgerskap ikke må innebære forskjellsbehandling på grunn av kjønn, religion, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Barns rett til statsborgerskap ved fødselen er nedfelt i BK artikkel 7 og i SP artikkel 24 nr. 3. KDK 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 medlemsstatene så vidt mulig skal lette flyktningers erverv av statsborgerskap.

Norsk lovgivning

FN-konvensjonene om statsløshet samt Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap er ratifisert av norske myndigheter og rettslig bindende for Norge, men er ikke inkorporert i norsk lovgivning.

Retten til statsborgerskap er ikke nedfelt i Grunnloven, men følger av statsborgerloven. Det følger av lovens § 3 at loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten.

IV ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER

Økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter vernes særlig i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Økonomiske og sosiale rettigheter er også regulert gjennom Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP), som er vedtatt innenfor rammen av Europarådet. Flere av ILO-konvensjonene beskytter og utdyper økonomiske og sosiale rettigheter som blant annet knytter seg til arbeid, forenings- og organisasjonsfrihet og kollektive lønnsforhandlinger. Videre beskytter EMK første protokoll enkelte økonomiske og kulturelle rettigheter (retten til eiendom og retten til utdanning). Kvinner og barns sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter er også vernet gjennom KDK og BK.

ØSK aksepterer at ressursmangel kan sette grenser for full realisering av rettighetene. Imidlertid gir konvensjonen statene en plikt til å treffe tiltak for å nå målet om full realisering. Videre er statens plikt til å sikre rettighetene uten diskriminering særlig viktig, spesielt fordi diskrimineringsforbudet ikke er gjenstand for progressiv realisering. Det må også legges til grunn at bestemmelsene i ØSK krever et minimumsnivå, og at en stat som ikke oppfyller minimumsrettighetene, begår folkerettsbrudd.¹⁹⁸

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 medbestemmelse for arbeidstakere, samtidig som § 110 a gir rettigheter til de samiske folkegruppene. Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er også regulert i en lang rekke alminnelige lover.

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

1. RETTEN TIL EN TILFREDSSTILLENDENDE LEVESTANDARD

Av relevante saker i 2013 omtales en høring om endring i forskrift om kortvarig akutthjelp (1.1), anbefalinger fra FN's komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1.2) og en kartlegging av bostedsløse i Norge 2012 (1.3).

Internasjonale kilder

I henhold til ØSK artikkel 11 har alle mennesker rett til en tilfredsstillende levestandard. Denne rettigheten omfatter 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 artikkel 26 og 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. Det er norsk velferdslovgivning som i hovedsak bidrar til å sikre retten til en tilfredsstillende levestandard.

Grunnloven har ingen bestemmelse som regulerer denne rettigheten.

1.1 Høring om endring i forskrift om kortvarig akutthjelp

Arbeidsdepartementet sendte 22. juli 2013 på høring et forslag til endring i forskrift om sosiale tjenester til personer uten fast bopel i Norge vedrørende retten til kortvarig akutthjelp.¹⁹⁹

Departementet foreslo endringer i forskriftens § 4, som regulerer retten til akutt helsehjelp og midlertidig botilbud for personer som ikke har lovlig opphold i riket, men som befinner seg i en nødssituasjon.

Formålet med endringsforslagene var ifølge departementet å forebygge at hjelp i akutte nødssituasjoner muliggjør ulovlig opphold og situasjoner med langvarig bistandsbehov. Departementet viste til at en kon-

¹⁹⁹ Alle dokumenter i saken er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing-av-utkast-til-endring-i-forskrift/horingsbrev.html?id=732876>

kret sak hadde ført til at det ble rettet søkelys mot unntaksbestemmelsen som gir rett til slik nødhjelp. Ifølge departementet kunne det i enkelte tilfeller kan være uklart hvor omfattende retten til tjenester i en nødssituasjon er, og hvor langt den rekker. Departementet noterte videre at en slik uklarhet er uheldig i en periode da innvandringen av EØS-borgere uten midler til å sørge for seg selv, antas å øke.

Etter den gjeldende regelen har personer uten lovlig opphold i riket som hovedregel ikke krav på individuelle tjenester etter loven, med unntak av opplysning, råd og veiledning. Etter § 4 andre ledd er det oppstilt en unntaksregel hvorpå personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold, og heller ikke kan få statlig innkvartering, i en nødssituasjon har rett til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud. Hjelp skal gis inntil vedkommende i praksis kunne forlatt landet.

Departementet fremsatte på denne bakgrunn to alternative endringsforslag. Det ene alternativet gikk ut på å oppheve forskriftsreguleringen av retten til nødhjelp, slik at disse personene bare vil ha krav på opplysning, råd og veiledning etter loven. Departementet antok at antallet henvendelser til Nav-kontorene på den måten ville bli redusert. Samtidig presiserte departementet at en opphevelse ikke ville få virkning for Norges menneskerettslige forpliktelser til å sikre en (etter forholdende) tilfredsstillende levestandard for alle som oppholder seg i landet. Bistand i nødssituasjoner vil da uansett måtte gis ut ifra nødrettsbetraktninger. Departementet ga likevel uttrykk for at Norge måtte forberede seg på å motta kritikk fra FN og Europarådet dersom løsningen ble valgt.

Departementets andre alternative forslag var å innta en presisering i forskriften om at nødhjelpen skal være kortvarig og begrenset. Dette alternativet gikk ut på å beholde forskriftsreguleringen, men å endre bestemmelsen slik at det tydelig fremgår at Nav-kontorets plikt er begrenset i tid. Det ble foreslått presisert i forskriften at Nav-kontoret kan stille krav om aktivitet med sikte på rask utreise i forbindelse med at stønad ytes.

Høringsfristen var 22. oktober, og en rekke høringsinstanser avga innspill. Det store flertallet av høringsinstansene kunne ikke støtte forslaget om å oppheve forskriftsreguleringen om nødhjelp, da dette ikke ble ansett å ivareta hensynet til rettssikkerhet. Flere instanser, som Justis- og beredskapsdepartementet og Norsk senter for menneskerettigheter, pekte på at det var behov for en nærmere vurdering av forslagene i lys av Norges menneskerettslige forpliktelser.

Rettspolitisk forening ga i sin høringsuttalelse uttrykk for at forskriften slik den er formulert i dag, trekker snevrere rammer for retten til nødhjelp enn det som tillates av Norges internasjonale forpliktelser. Ifølge foreningen kan regelen om at nødhjelp ikke kan ytes etter at den berørte i praksis kunne ha forlatt landet, medføre at Norge i enkeltsaker bryter sine menneskerettslige forpliktelser.

Røde Kors viste i sin uttalelse til at de erfarte at personer uten lovlig opphold mangler et ordentlig rettssikkerhetsvern i Norge. Blant annet har Røde Kors erfart at personer uten lovlig opphold blir nektet å levere søknader om nødhjelp på sosialkontorene i Oslo, og at deres søknader systematisk avslås. Røde Kors mente det er et stort behov for å klargjøre hva som er gjeldende rett på området i dag, og fremmet på bakgrunn av en nærmere redegjørelse egne forslag til forskriftsendringer. Innspillene utdypet retten til nødhjelp i form av livsnødvendige behov som mat, varme klær og midlertidig bolig, med presisering av at sosialtjenesten ikke kan vektlegge årsaken til hjelpebehovet i slike situasjoner. Røde Kors anså videre at det er behov for en egen veileder som beskriver nærmere hvilke sosiale rettigheter personer uten lovlig opphold har i akutte nødssituasjoner, og når de befinner seg i nød over tid.

Ved utgangen av 2013 var endringsforslagene fortsatt til behandling hos Arbeidsdepartementet.

1.2 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter offentliggjorde 29. november 2013 sine anbefalinger etter Norges femte periodiske rapportering om gjennomføringen av ØSK.²⁰⁰

Komiteen uttrykte bekymring over Norges gjennomføring av retten til en tilfredsstillende levestandard på enkelte områder. Komiteen anså at gjennomsnittslønnen til de lavest lønnede arbeidstakerne i Norge ikke var tilstrekkelig til å ivareta en tilfredsstillende levestandard for disse arbeiderne og deres familier. På denne bakgrunn anmodet komiteen norske myndigheter om å iverksette passende tiltak som ikke var begrenset til sosialhjelp, for å sikre at lønnen til de lavest betalte arbeids-

²⁰⁰ Anbefalingene er tilgjengelige på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=622&Lang=en under feltet for Norge.

takerne var tilstrekkelig til å ivareta en tilfredsstillende levestandard for dem og deres familier.

Videre var komiteen opptatt av det vedvarende høye omfanget av barnefattigdom i visse samfunnslag, i en situasjon der den generelle velstanden øker. Norske myndigheter ble derfor anbefalt å iverksette tiltak for å gjennomføre en mer effektiv strategi for å bekjempe barnefattigdom, med fokus på de vanskeligstilte samfunnslagene, ved blant annet å sørge for gratis helsehjelp, omsorg og andre tjenester for de berørte familiene.

Dernest påpekte komiteen at antallet kommunale sosialboliger utgjorde omtrent fire prosent av den totale nasjonale boligmassen, noe som hadde resultert i strenge kriterier for å få tildelt sosialbolig, og lange ventelister. Komiteen var også bekymret over at kvaliteten på sosialboligene generelt var dårlig, med et stort vedlikeholdsetterslep. Det ble også uttrykt bekymring over det vedvarende høye antallet hjemløse personer, inkludert det økende antallet barn som er hjemløse sammen med sine foreldre.

På denne bakgrunn anbefalte komiteen at norske myndigheter iverksetter tiltak for å forbedre tilgjengeligheten og tildelingen av rimelige kommunale sosialboligheter til vanskeligstilte og marginaliserte grupper og individer. Komiteen anbefalte videre norske myndigheter å foreta seg noe for å sikre årlig innsamling av data vedrørende etterspørsel etter sosialboliger og den gjennomsnittlige ventetiden, og sikre at slik informasjon kan inntas i neste periodiske rapport til komiteen. Komiteen oppfordret norske myndigheter til å styrke bestrebelsene for å gjøre noe med hjemløsheten, og anbefalte myndighetene å iverksette øyeblikkelige tiltak for å bedre situasjonen for barn som er hjemløse sammen med foreldrene sine. Komiteen viste i denne sammenheng til sin generelle kommentar nr. 4 fra 1991 om retten til en adekvat bolig.

Komiteen var også opptatt av den vedvarende diskrimineringen på boligmarkedet der vanskeligstilte grupper, for eksempel personer med innvandrerbakgrunn, generelt betalte høyere leie enn andre og opplevde vilkårlige oppsigelser eller leieprisøkninger. På denne bakgrunn anbefalte komiteen norske myndigheter å iverksette mer effektive tiltak for å bekjempe faktisk diskriminering på boligmarkedet, og særlig mot personer med innvandrerbakgrunn. Den anbefalte også myndighetene å sikre at forbudene mot diskriminering i boliglovgivningen blir respektert og håndhevet i praksis.

Flere av komiteens anbefalinger er omtalt i andre kapitler under del IV, del V, 3. Forbudet mot etnisk diskriminering og 6. Barn samt del VI, Næringslivets samfunnsansvar.

1.3 Kartlegging av bostedsløse i Norge 2012

Norsk institutt for by- og regionforskning offentliggjorde i juni 2013 rapporten *Bostedsløse i Norge i 2012 – en kartlegging*.²⁰¹ Rapporten, som ble utført på oppdrag fra Husbanken, kartla hvor mange personer i Norge som var bostedsløse i en bestemt uke i 2012.

Rapporten inngår i et større prosjekt som gir sammenliknbare data for å kartlegge bostedsløse over lengre tid. Den forrige kartleggingen fant sted i 2008. Kartleggingen ble gjennomført ved at det ble samlet inn data gjennom spørreundersøkelser til personer i offentlige instanser, eller statlige eller private aktører som antas å ha kontakt med eller kjenne til bostedsløse gjennom sitt arbeid.

Som bostedsløs regnes personer som ikke disponerer eid eller leid bolig, men som er henvist til tilfeldige eller midlertidige botilbud, oppholder seg midlertidig hos nære slektninger, venner eller kjente, personer som befinner seg under kriminalomsorgen eller i institusjon og skal løslates eller utskrives innen to måneder og ikke har bolig. Som bostedsløs regnes også personer uten ordnet oppholdssted kommende natt.

Antallet bostedsløse i 2012 ble målt til 6259 personer. Dette utgjør 1,26 pr. 1000 innbyggere og var en marginal nedgang fra forrige kartlegging i 2008, da andelen bostedsløse pr. 1000 innbyggere lå på 1,27. Kartleggingen viste videre at det var flere bostedsløse i de store kommunene enn i de små. 42 prosent av alle bostedsløse befant seg i en av de fire største byene. Videre ble det avdekket kjønnskjevheter, ved at syv av ti bostedsløse er menn. Det ble også avdekket at bostedsløse i gjennomsnitt var yngre enn gjennomsnittet i befolkningen ellers.

Ni av ti bostedsløse var enslige, og 29 prosent hadde barn under 18 år. De aller fleste bostedsløse hadde Norge som fødeland (77 prosent), men andelen som er født i et annet land enn Norge, var likevel overrepresentert i forhold til andelen innvandrere i befolkningen for øvrig. Videre viste kartleggingen at 54 prosent av alle bostedsløse var avhen-

²⁰¹ Rapporten er tilgjengelig på <http://www.nibr.no/no/aktuelt/kartlegging-av-bostedsl%C3%B8se-i-norge-2012.aspx>

gige av rusmidler. 38 prosent hadde en psykisk sykdom, mens 10 prosent hadde en fysisk sykdom eller funksjonshemming. 17 prosent av alle bostedsløse hadde høy gjeld.

2. RETTEN TIL HELSE

Av aktuelle saker i 2013 omtales anbefalinger fra FN's komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (2.1), Tilsynsmelding 2012 fra Statens helsetilsyn (2.2) samt en forskningsartikkel om bruk av tvang i sykehjem (2.3).

Internasjonale kilder

ØSK artikkel 12 beskytter alle individers rett til den høyest oppnåelige helsestandard både fysisk og psykisk. For å virkeliggjøre denne rettigheten fullt ut skal konvensjonsparten blant annet iverksette tiltak som er nødvendige for å redusere foster- og spedbarnsdødelighet og fremme barns utvikling, forbedre hygien i miljø og industri, forebygge, behandle og bekjempe sykdommer samt skape vilkår som sikrer alle legebehandling og pleie ved sykdom. Rettighetene i ØSK skal etter konvensjonens artikkel 2 gradvis gjennomføres fullt ut med alle egnede midler.

EMK artikkel 2 om retten til liv og artikkel 8 om retten til privat- og familieliv oppstiller også helse relaterte rettigheter. Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP) artikkel 11 sikrer retten til vern av helsen, og retten til sosial og medisinsk hjelp er vernet i artikkel 13. Eldre menneskers rett til sosialt vern, herunder helse- og omsorgstjenester, er gitt særskilt vern i RESP artikkel 23 andre ledd bokstav b.

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. RDK artikkel 5 forbyr alle former for rasediskriminering og sikrer alle rett til likhet for loven i forbindelse med retten til offentlige helsetjenester, medisinsk behandling, trygd og sosiale ytelser.

Norsk lovgivning

ØSK, BK, EMK og KDK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. RDK gjelder etter diskrimineringsloven § 2 som norsk lov. RESP og ILO-konvensjonene er ratifisert av norske myndigheter og er rettslig bindende for Norge,

men ikke inkorporert i norsk lovgivning. Det finnes en lang rekke bestemmelser om retten til helse i alminnelig lovgivning. Blant annet regulerer pasient- og brukerrettighetsloven individers rettigheter overfor helsetjenesten.

Grunnloven har ingen bestemmelse som regulerer retten til helse.

2.1 **Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter**

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter offentliggjorde 29. november 2013 sine anbefalinger etter Norges femte periodiske rapportering om gjennomføringen av ØSK.²⁰²

Komiteen uttrykte bekymring over Norges gjennomføring av retten til helse på enkelte områder. Komiteen pekte på at samiske personer, personer med minoritetsbakgrunn og utenlandske statsborgere opplevde vanskeligheter med å få tilgang til helsehjelp på grunn av mangel på profesjonelle tolketjenester i helsesektoren. Komiteen anbefalte myndighetene å styrke innsatsen for å forbedre tilgjengeligheten av profesjonelle tolker for helsesektoren for å sikre tilgang på tjenester for disse gruppene. Den anbefalte også myndighetene å iverksette tiltak for å påse at bare kvalifiserte tolker blir benyttet.

Videre var komiteen bekymret over manglende tilgang på psykiske helsetjenester for fengselsinnsatte med psykiske lidelser. Komiteen viste i den sammenheng også til at personer med alvorlige psykiske lidelser fortsatt blir satt i fengsel, i strid med den norske straffeprosessloven § 459. Myndighetene ble anbefalt å sikre at innsatte med psykiske helseproblemer mottar tilfredsstillende psykisk helsehjelp, inkludert ved overføring til en egnet medisinsk enhet. Komiteen anbefalte myndighetene videre å sørge for å øke antallet senger på psykiatriske døgnenheter for å ivareta behovet for innsatte med alvorlige psykiske lidelser.

Komiteen var også bekymret over det høye omfanget av tvungen behandling og innesperring i det psykiske helsevernet for personer med nedsatt psykososial funksjonsevne, og det den anså for å være et utilstrekkelig lovverk for regulering av tvungen behandling. Komiteen oppfordret norske myndigheter til å sikre full respekt for menneske-

²⁰² Anbefalingene er tilgjengelige på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=622&Lang=en under feltet for Norge.

rettighetene til personer med psykososiale funksjonsnedsettelse ved behandling i en psykiatrisk institusjon, inkludert å påse at helsehjelpen som gis, er basert på et fritt og informert samtykke.

Komiteen anbefalte videre myndighetene å endre loven om psykisk helsevern for å sikre at personer med nedsatt psykososial funksjonsevne har tilstrekkelig rettslig vern mot bruk av tvang. Komiteen anbefalte at man i en slik endret lov avskaffer bruken av mekaniske tvangsmidler og andre inngripende behandlingsformer som nevroleptiske medisiner og ECT-behandling («elektrosjokk»). Videre anbefalte komiteen myndighetene å øke antallet lokalt forankrede helsetilbud for personer med psykososiale funksjonsnedsettelse og sørge for bevilging av ressurser til å ivareta disse tjenestene på en effektiv måte.

Dernest var komiteen urolig over at barn og unge som var bosatt i asylmottak, ikke mottar tilfredsstillende behandling fra de psykiatriske helsetjenestene, og at ventetiden for å motta slik behandling var for lang. Komiteen anbefalte norske myndigheter å iverksette tiltak som kunne sikre at disse gruppene mottok slik behandling når det var nødvendig. Den ba også om at kompetansen og beredskapen til de ansatte på asylmottakene styrkes i lys av den særlige sårbare situasjonen til barn som søker asyl.

Endelig uttrykte komiteen bekymring over at irregulære migranter ikke hadde tilgang til helsetjenester utover akutt helsehjelp, og at regelverket ikke ga presis nok veiledning for ansatte i den offentlige helsetjenesten med hensyn til hvilke helsetjenester de irregulære migrantene har krav på. På denne bakgrunn anbefalte komiteen norske myndigheter å iverksette tiltak for å sikre at irregulære migranter får tilgang til alle nødvendige helsetjenester. I den sammenheng minnet komiteen staten om at helsefasiliteter, varer og tjenester skal være tilgjengelige for alle uten diskriminering, i tråd med ØSK artikkel 12. Komiteen gjorde også norske myndigheter oppmerksom på sin Generelle kommentar nr. 14 om retten til den høyest oppnåelige helsestandard.

Flere av komiteens anbefalinger er omtalt i øvrige kapitler under del IV, del V, 3. Forbudet mot etnisk diskriminering og 6. Barn samt del VI, Næringslivets samfunnsansvar.

2.2 Tilsynsmelding 2012 fra Statens helsetilsyn om eldre rett til helsetjenester og vern mot seksuelle overgrep og botilbud for rusavhengige

Statens helsetilsyn publiserte i april 2013 sin tilsynsmelding for 2012.²⁰³ Meldingen tok for seg sentrale problemstillinger for tilsynet med barnevern, sosialtjenester og helsetjenester gjennom året som var gått.

I tilsynsmeldingen ble det blant annet tatt opp flere problemstillinger knyttet til ytelse av helsetjenester til eldre. Tilsynet viste til en undersøkelse som var gjort i perioden 2011–2012 om bruk av tvungen helsehjelp i sykehjem.²⁰⁴ Undersøkelsen viste at et overveldende flertall, hele 89 av 103 kommuner, brøt pasient- og brukerrettighetsloven ved å bruke ulovlig tvang. I 2011 fant tilsynet brudd i 90 prosent av de undersøkte kommunene, og i 2012 i 85 % av de undersøkte kommunene.

Tilsynet avdekket utstrakt bruk av tvang i strid med regelverket og viste at lovbestemmelsene ikke var godt nok kjent og innarbeidet i praksis. Tilsynet viste at ansatte var usikre på reglene om tvungen helsehjelp, hva begrepet tvang innebærer, hvordan motstand identifiseres og håndteres, hvordan og når pasientens evne til å gi samtykke skal vurderes, samt hvem som har ansvaret for å foreta slike vurderinger. Videre avdekket tilsynet mangler i gjennomføring av opplæringstiltak, manglende oversikt over ansattes opplæringsbehov og sviktende rapporteringsrutiner på området. Mange av kommunene hadde betydelige utfordringer når det gjaldt å sikre tilstrekkelig styring og kontroll med bruk av tvungen helsehjelp til pasienter i sykehjem.

Tilsynet refererte i meldingen også til en konkret sak der kommunen hadde brutt sin plikt til å yte helsehjelp til to eldre personer. Kommunen ble ilagt et forelegg på 500 000 kroner.

På bakgrunn av tre konkrete saker så tilsynet også nærmere på hvilken forskning som foreligger om seksuelle overgrep mot eldre. Undersøkelsene viste at det i Norge er forsket lite på dette feltet. Tilsynet understreket at seksuelle overgrep kan ha svært alvorlige konsekvenser for eldre, for de fysiske skadene er ofte store og kan føre til dramatiske psykiske reaksjoner i ettertid, ofte med alvorlige symptomer og en betydelig overdødelighet.

203 Tilsynsmeldingen er tilgjengelig på <http://www.helsetilsynet.no/upload/Publikasjoner/tilsynsmelding/tilsynsmelding2012.pdf>

204 Undersøkelsen er behandlet i en særskilt rapport tilgjengelig på http://www.helsetilsynet.no/upload/Publikasjoner/rapporter2013/helsetilsynetrapport5_2013.pdf

For øvrig hadde Helsetilsynet gjennomført en kartlegging av ventetid på tjenester og hjelpetiltak for personer med rusmiddelavhengighet. Undersøkelsene viste at det var mangel på varierte og tilpassede boligtilbud, noe som reduserte nytten av behandling og rehabilitering.

Tilsynsmeldingen tok også for seg flere problemstillinger knyttet til barn som er omtalt del VI, 6. Barn.

2.3 Forskningsartikkel om bruk av tvang i sykehjem

Forskere ved Institutt for helse og samfunn ved Senter for medisinsk etikk (UiO) publiserte i 2013 en kvalitativ studie som undersøkte hvilke utfordringer og erfaringer leger og andre ansatte i sykehjem hadde med pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4A om bruk av tvang.²⁰⁵ Bakgrunnen for studien var tilsynsrapporter fra Helsetilsynet som avdekket mangelfull lovanvendelse ved bruk av tvang overfor eldre i sykehjem.²⁰⁶

I undersøkelsen ble totalt 65 sykehjemsansatte intervjuet. Intervjuene inkluderte blant annet spørsmål om når tvang ble brukt og hvordan tvangsbestemmelsene ble anvendt. I alle intervjuene kom det frem at tvang forekom hyppig, men også at det ble fattet få vedtak. Eksempler på situasjoner der man brukte tvang, var ved motstand mot medisiner, stell, pleie og rehabilitering, ved innleggelse og tilbakeholdelse, ved uønsket atferd, uro og vandring og for å beskytte andre pasienter/ansatte. Tvangsinngrepene som ble benyttet i slike tilfeller, omfattet tvungen eller skjult medisiner, fastholding, tvungen ernæring, låsing av dører, og bruk av bevegelseshindre.

Involvering av legene og tverrfaglig samarbeid ble vurdert som viktig for god anvendelse av det nye lovverket, i tillegg til tid, bemanning og kompetanse. De ansatte var usikre på praktiseringen av lovverket og ga uttrykk for at kravene til vedtak er urealistiske. En god del av tvungen som ble beskrevet av intervjuobjektene, var ulovlig.

På bakgrunn av undersøkelsen konkluderte forskerne med at lovhjemele for bruk av tvang trolig virket bevissthetsskjerpene, men at de samtidig innebar et stort potensial for feiltolkning og vedtaksvegring. De ansatte anså reglene i pasient- og brukerrettighetsloven for å være kompliserte og ikke godt nok tilpasset hverdagen i norske sykehjem. Det var ifølge forskerne grunn til å diskutere om kapittel 4 A er for

²⁰⁵ Reidar Pedersen, Marit Helene Hem, Elisabeth Gjerberg og Reidun Førde, *Tidsskrift for Den norske legeförening* nr. 18, 2013.

²⁰⁶ Tilsynsrapporten er omtalt ovenfor.

detaljert og finmasket på et område med stor variasjon og mange gråsoner, om reglene er rimelige, og om de som kan fatte vedtak, har nødvendig kompetanse.

3. RETTEN TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER

Av aktuelle saker i 2013 omtales ny lov om stillingsvern for arbeidstakere på skip (3.1), anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (3.2), og konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité (3.3).

Internasjonale kilder

ØSK artikkel 6 og 7 beskytter retten til arbeid og rettferdige arbeidsforhold. Retten til arbeid omfatter blant annet muligheten for enhver til å tjene sitt levebrød ved arbeid som er frivillig valgt eller godtatt. Retten for enhver til rettferdige og gode arbeidsvilkår sikrer blant annet rettferdige lønninger og lik lønn for likt arbeid uten forskjellsbehandling, trygge og sunne arbeidsforhold, lik mulighet til forfremmelse, rett til hvile og fritid, en rimelig begrensning av arbeidstiden, periodiske fridager med lønn samt godtgjørelse for offentlige fridager.

Rettigheter som er knyttet til organisering i fagforeninger, er regulert i ØSK artikkel 8 og omhandler også streikeretten. EMK artikkel 11 og SP artikkel 22 beskytter også forsamlings- og foreningsfriheten, herunder retten til å danne og slutte seg til fagforeninger. Kilder som omhandler retten til forsamlings- og foreningsfrihet, er skilt ut i et eget kapittel. Se del III, kapittel 12.

Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP) og en rekke ILO-konvensjoner utdyper rettighetene. Retten til arbeid vernes gjennom RESP artikkel 1, og retten til rettferdige arbeidsforhold fremgår av RESP artikkel 2. Retten til organisasjonsfrihet og retten til å føre kollektive forhandlinger er vernet i RESP artikler 5 og 6. Eksempler på relevante ILO-konvensjoner er ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten, ILO-konvensjon nr. 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger, ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi og ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke.

Barn er særlig vernet i BK artikler 31 og 32, gjennom RESP artikkel 7, ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting og

nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste formene for barnarbeid. Kvinners rett til beskyttelse mot diskriminering i arbeidslivet 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. RESP og ILO-konvensjonene er ratifisert av norske myndigheter, men er ikke inkorporert i norsk lovgivning. I tråd med alminnelige prinsipper for forholdet mellom folkeretten og nasjonal lovgivning er disse konvensjonene like fullt rettslig bindende, med unntak for klare motstridstilfeller. Likestillingsloven har bestemmelser som skal sikre likestilling mellom kjønnene på arbeidsmarkedet. Retten til arbeid er omhandlet i flere bestemmelser i alminnelig lov, blant annet arbeidsmiljøloven.

Retten til arbeid er beskyttet i Grunnloven § 110.

3.1 Ny lov om stillingsvern for arbeidstakere på skip

Stortinget vedtok 20. juni 2013 en ny lov om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip (skipsarbeiderloven).²⁰⁷ Loven bygger på Prop. 115 L (2012–2013) og NOU 2012: 18 *Retten om bord. Ny skipsarbeiderlov*. Loven erstatter den tidligere sjømannsloven.

Bakgrunnen for den nye loven var en erkjennelse av at utviklingen av stillingsvernet til sjøfolk har gått i et langsommere tempo enn for øvrige arbeidstakere.

Lovendringene innebærer en generell styrking av stillingsvernet for sjøfolk. Det ble innført en rett til å fortsette i stillingen ved tvist om hvorvidt en oppsigelse er lovlig. Det ble også innført en fortrinnsrett til stillinger for deltidsansatte og en plikt for arbeidsgiver til å informere om ledige stillinger i virksomheten. Videre ble det lovfestet regler om drøfting ved masseoppsigelser, samt at permisjonsrettighetene i skipsarbeidsloven i all hovedsak skal harmoniseres med arbeidsmiljøloven.

Endringene innebar også innføring av regler om arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold og rett til vern mot gjengjeldelse ved

²⁰⁷ Lov 21. juni 2013 nr. 102 om stillingsvern for arbeidstakere på skip.

varsling, etter modell fra arbeidsmiljøloven. Endringene trådte i kraft 20. august 2013.

Andre endringer som følger av den nye loven, er omtalt i del V, 1. Diskrimineringsforbudet.

3.2 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter offentliggjorde 29. november 2013 sine anbefalinger etter Norges femte periodiske rapportering om gjennomføringen av ØSK.²⁰⁸

Komiteen uttrykte bekymring på enkelte områder som gjaldt Norges gjennomføring av retten til arbeid og rettferdige arbeidsforhold.

Komiteen var opptatt av at arbeidsmarkedet, til tross for generelt lav arbeidsløshet, var kjennetegnet av at personer med innvandrerbakgrunn og særlig innvandrerkvinner, opplevde langvarig arbeidsløshet og et vedvarende og betraktelig lavere sysselsettingsnivå enn befolkningen for øvrig. Komiteen anbefalte på denne bakgrunn norske myndigheter å styrke sine forsøk på å få bukt med den høye langtidsledigheten gjennom en omfattende vurdering av effekten av de tiltak som allerede er iverksatt for å redusere ledigheten, særlig for innvandrerkvinner.

Videre anbefalte komiteen myndighetene å styrke effektiviteten av de eksisterende programmene for yrkesopplæring, videreutdanning og integrasjon for langtidsledige. Dessuten anbefalte komiteen gjennomføring av nye, mer effektive programmer for denne gruppen, blant annet direkte arbeidsplassering med individuell veiledning for å oppnå langsiktig og reell fremgang i bekjempelse av langtidsledighet. Komiteen oppmuntret også myndighetene til å styrke sitt introduksjonsprogram for nylig ankomne immigranter, og særlig med henblikk på å styrke innvandrerkvinnens deltakelse og gjøre informasjon om deres juridiske rettigheter tilgjengelig og forståelig.

Komiteen uttrykte også bekymring over at norske myndigheter ikke hadde fastsatt et nasjonalt minstelønnsnivå, og over vedvarende lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. På denne bakgrunn anbefalte komiteen myndighetene å iverksette lovgivningsmessige og andre tiltak

²⁰⁸ Anbefalingene er tilgjengelige under feltet for Norge på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=622&Lang=en

for å innføre et nasjonalt minstelønnsnivå som skal evalueres jevnlig, og som settes på et nivå som er tilstrekkelig til at arbeidstakere og deres familier sikres en tilfredsstillende levestandard. Komiteen anbefalte også myndighetene å styrke sin innsats for å gjøre noe med lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, og å sørge for at lovverket som skal garantere likelønn mellom kjønnene, overholdes i praksis.

Flere av komiteens anbefalinger omtales i øvrige kapitler under del IV, del V, 3. Forbudet mot etnisk diskriminering og 6. Barn samt del VI, Næringslivets samfunnsansvar.

3.3 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité

Den europeiske komité for sosiale rettigheter (sosialrettskomiteen) offentliggjorde i januar 2013 sine konklusjoner om Norges gjennomføring av Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP).²⁰⁹ Konklusjonene er basert på komiteens gjennomgang av Norges niende statsrapport, avgitt 5. desember 2012.²¹⁰

Temaet for konklusjonene var Norges gjennomføring av de forpliktelsene etter sosialpakten som omhandler temaområdene arbeid, opplæring og like muligheter.

Komiteen konkluderte med at Norges regelverk ikke var i overensstemmelse med pakten på to områder. For det første gjaldt dette gjennomføringen av artikkel 10 nr. 5 om plikten til å sikre en effektiv gjennomføring av retten til yrkesopplæring. Komiteen fant at det norske kravet om to års bo- og sysselsetting for å kunne søke støtte fra Lånekassen var i strid med pakten. Komiteen viste til sine konklusjoner fra 2008, der det samme problemet ble påpekt, uten at norske myndigheter hadde endret lovverket på dette punktet.

For det andre fant komiteen at det norske lovverket ikke var i overensstemmelse med artikkel 24 om retten til vern i saker som gjelder avslutning av ansettelsesforhold. Norge hadde ikke svart på spørsmål fra komiteen i konklusjonene fra 2008 vedrørende om det er et rimelig forhold mellom arbeidstakers og arbeidsgivers ansvar når det gjelder bevisbyrden ved oppsigelse. Komiteen kom på bakgrunn av den manglende informasjonen til at det ikke kunne konkluderes med at norsk rett var i tråd med pakten på dette området.

²⁰⁹ Konklusjonene er tilgjengelige på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Norway2012_en.pdf

²¹⁰ Se *Årbok 2012* s.151.

4. RETTEN TIL UTDANNING

Av aktuelle saker i 2013 omtales anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (4.1).

Internasjonale kilder

Retten til utdanning er regulert i ØSK artikkel 13. Det følger blant annet av ØSK artikkel 13 nr. 2 at grunnskoleundervisning skal være obligatorisk og gratis for alle, og at etterfølgende og høyere utdanning skal gjøres likt tilgjengelig for alle. Etter ØSK artikkel 13 nr. 3 skal foresatte ha frihet til å velge andre skoler for sine barn enn de offentlige, forutsatt at skolene oppfyller de krav til undervisning som fastsettes av myndighetene. Retten til utdanning skal gradvis bli gjennomført fullt ut, jamfør ØSK artikkel 2. Alle egnede midler skal benyttes, og særlig lovgivnings tiltak.

Rettigheten er også nedfelt i SP artikkel 18 nr. 4, EMK første protokoll artikkel 2, ILO-konvensjon nr. 117 og UNESCO-konvensjonen mot diskriminering i undervisning. Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP) artikkel 17 § 2 regulerer barns og ungdoms adgang til gratis grunnskole og videregående skole.

Barns rett til utdanning er fastsatt i BK artikler 28 og 29. Flere internasjonale konvensjoner forbyr, innenfor sine respektive anvendelsesområder, diskriminering av ulike grupper når det gjelder retten til utdanning, inkludert KDK, RDK og konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter.

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. RDK gjelder etter diskrimineringsloven § 2 som norsk lov. RESP er ratifisert av norske myndigheter, men er ikke inkorporert i norsk lovgivning.

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

4.1 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter offentliggjorde 29. november 2013 sine anbefalinger etter Norges femte periodiske rapportering om gjennomføringen av ØSK.²¹¹

Komiteen uttrykte bekymring på enkelte områder som gjaldt Norges gjennomføring av retten til utdanning. Komiteen pekte for det første på betydelige kommunale forskjeller når det gjaldt kvalitet på utdanningen og elevenes prestasjoner. Komiteen anbefalte norske myndigheter å iverksette tiltak for å sikre rekruttering av kvalifiserte lærere, og støtter utviklingen av utdanninger i kommuner med lave elevprestasjoner og utdanningskvalitet, særlig i de små kommunene.

Videre uttrykte komiteen bekymring for den høye frafallsraten blant elever med innvandrerbakgrunn, og over opplysninger om at barn med minoritetsbakgrunn var mer utsatt for mobbing i skolen. Myndighetene ble anbefalt å fortsette tiltak for å redusere frafallet av elever med innvandrerbakgrunn. Videre ble myndighetene anbefalt å gjennomføre systematisk innsamling av informasjon om mobbing i skolen, og å iverksette tiltak for å bekjempe mobbing i skolen, med etterfølgende evaluering av tiltakenes effekt.

Komiteen var urolig over at fraværet til barn med rombakgrunn var svært høyt i grunnskolen, til tross for myndighetenes innsats på området. Komiteen anbefalte myndighetene å iverksette tiltak for å sikre at alle barn med rombakgrunn deltar i grunnskoleopplæringen, inkludert tiltak for å gjøre grunnskoleutdanningen mer tilgjengelig for barn i romfamilier som reiser deler av året. Komiteen anbefalte myndighetene å utarbeide en ny handlingsplan basert på en evaluering av handlingsplanen for 2009.

Endelig uttrykte komiteen bekymring over at myndighetene fortsatt opprettholder begrensninger på adgang til utdanning for enslige mindreårige asylsøkere som er over skolepliktig alder. Komiteen anbefalte å sikre denne gruppen adgang til grunnskoleutdanning og videregående utdanning på lik linje med andre barn, gjennom lovendringer eller andre tiltak.

211 Anbefalingene er tilgjengelige under feltet for Norge på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=622&Lang=en

Flere av komiteens anbefalinger er omtalt i øvrige kapitler under del IV, del V, 3. Forbudet mot etnisk diskriminering og 6. Barn samt i del VI, Næringslivets samfunnsansvar.

5. RETTEN TIL DELTAKELSE I KULTURLIVET

Av relevante saker i 2013 omtales anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (5.1).

Internasjonale kilder

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 artikler 30 og 31 utdyper barns rett til å delta i kulturlivet.

Norsk lovgivning

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

5.1 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter offentliggjorde 29. november 2013 sine anbefalinger etter å ha behandlet Norges femte periodiske rapport om gjennomføringen av ØSK.²¹²

Komiteen uttrykte bekymring over Norges gjennomføring av retten til deltakelse i kulturlivet på ett punkt.

Komiteen uttalte at norske myndigheters tiltak for bevaring og fremme av samisk kultur ikke i tilstrekkelig grad ivaretar samenes rett til å nyte godt av sine tradisjonelle metoder for å skaffe seg et utkomme. På denne bakgrunn anbefalte komiteen myndighetene å iverksette tiltak for å

²¹² Anbefalingene er tilgjengelige på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=622&Lang=en under feltet for Norge.

bevare og fremme tradisjonelle samiske metoder for å skaffe seg et utkomme, slik som reinsdyrdrift og fiske.

Flere av komiteens anbefalinger omtales i øvrige kapitler under del IV, del V, 3. Forbudet mot etnisk diskriminering og 6. Barn samt del VI, Næringslivets samfunnsansvar.

V DISKRIMINERINGSFORBUDET OG UTSATTE GRUPPERS RETTIGHETSVERN

I dette kapittelet samles de menneskerettighetsspørsmålene som spesielt omhandler diskrimineringsforbud og likeverd. Dette er grunnleggende prinsipper som gjelder 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. Egne konvensjonssystem finnes også til beskyttelse mot etnisk diskriminering og til beskyttelse av rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. I tillegg har forholdet til flyktninger og asylsøkere vist seg å skape særskilte menneskerettslige utfordringer.

1. DISKRIMINERINGSFORBUDET

Av aktuelle saker i 2013 omtales nye lover mot diskriminering (1.1), stillingsvern for arbeidstakere på skip (1.2) og endringer i straffelovene om utvidelse av straffansvaret for hatefulle ytringer (1.3). Videre omtales Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak i en sak om diskriminering på grunn av seksuell orientering ved leie av husrom (1.4), Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om aldersdiskriminering ved utvelgelse til intervju (1.5), Norges statsrapport til ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke (1.6), Europarådets Sosialrettskomité's avgjørelse i klagesaken Fellesforbundet for Sjøfolk mot Norge (1.7) samt en rapport fra OECD om alder og arbeidsliv i Norge (1.8).

Internasjonale kilder

Prinsippene om forbud mot diskriminering og rett til likeverdig behandling er forskjellig utformet i forskjellige menneskerettighetskonvensjoner som er bindende for Norge. SP artikkel 26 gir et selvstendig

diskrimineringsvern og slår fast 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 tolvte protokoll gir et tilsvarende selvstendig diskrimineringsforbud med vidt nedslagsfelt. Norge har undertegnet, men ikke ratifisert denne protokollen.

Andre diskrimineringsforbud, som EMK artikkel 14, ØSK artikkel 2 nr. 2 og SP artikkel 2, begrenser diskrimineringsforbudets virkeområde slik at det gjelder bare på områder som berører de øvrige rettighetene i konvensjonen. En tredje gruppe konvensjoner eller bestemmelser som tar sikte på å hindre diskriminering, er de som forbyr diskriminering innenfor et tematisk avgrenset område, som rase, kjønn, funksjonsnedsettelse eller arbeid. Se eksempelvis RDK, KDK, FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke. Ikke-diskrimineringsvernet i BK fremgår av artikkel 2.²¹³

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 samt lov om diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.²¹⁴

Grunnloven inneholder ikke noe diskrimineringsforbud.

1.1 Nye lover mot diskriminering

Stortinget vedtok 13. juni 2013 nye lover mot diskriminering.²¹⁵ Endringene var et resultat av en «lenge» planlagt harmonisering av lovverket på diskrimineringsområdet. Endringene bygget på Prop. 88 L

²¹³ Diskriminering av utsatte grupper som er gitt et særskilt menneskerettighetsvern, omtales under kapitlene som omhandler disse gruppene spesielt.

²¹⁴ Se sak om nye lover mot diskriminering nedenfor.

²¹⁵ Lover 21. juni 2013 nr. 58, 59, 60 og 61.

(2012–2013), samt på utredningene NOU 2009:14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*, NOU 2011:18 *Struktur for likestilling*, samt NOU 2012:15 *Politikk for likestilling*.

Utredningen fra 2009 inneholdt forslag om en ny samlet lov mot diskriminering.²¹⁶ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gikk imidlertid bort fra dette etter en vurdering av innspillene i høringsrunden til den nevnte utredningen. Bakgrunnen var at departementet ikke anså det som hensiktsmessig å oppheve likestillingsloven, fordi en egen lov om kjønnslikestilling ville gi de beste rammene for arbeidet med likestilling. Departementet vektla videre at formålet med utredningen av diskrimineringslovverket var å oppnå en reell styrking av diskrimineringsvernet, og at dette også kunne oppnås uten at alle diskrimineringsgrunnlagene var samlet i én lov. Departementets forslag om fire ulike diskrimineringslover ble vedtatt av Stortinget.

For det første vedtok Stortinget en ny lov om diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Tidligere gjaldt vernet mot diskriminering på grunnlag av seksuell orientering bare i arbeidslivet gjennom arbeidsmiljøloven, og på boligområdet gjennom boliglovene. I den nye loven ble diskrimineringsvernet utvidet til å gjelde på alle samfunnsområder, unntatt i privatlivet. Diskrimineringsvernet ble dermed utvidet til blant annet å gjelde for offentlig og privat tjenesteyting, utdanning, helse- og omsorgstjenester, utesteder og organisasjoner. Utvidelsen av diskrimineringsvernet ble begrunnet med at det menneskerettslige vernet mot diskriminering på grunn av seksuell orientering også gjelder utover arbeids- og boligområdet. Det ble vist til Europarådets anbefaling fra 2010 om rettigheter for homofile, lesbiske, bifile og transpersoner. Transpersoner ble for øvrig også gitt vern i den nye loven. Loven innførte også forbud mot trakassering av personer på grunnlag av seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk.

Det ble også vedtatt en ny likestillingslov, ny lov om etnisk diskriminering og en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Disse lovene var i all hovedsak en videreføring av gjeldende lovverk, men ble fremmet og vedtatt som nye lover fordi det var gjort omfattende lovtekniske og språklige endringer.

Blant annet ble det foretatt en harmonisering av reglene om rett til oppreisning og erstatning ved brudd på diskrimineringsforbudet. Regelen, som ble tatt inn i alle fire lover, går ut på at ansvaret for diskrimi-

²¹⁶ Se omtale av utredningen i *Årbok 2009* s. 135.

nering i ansettelsesforhold gjelder uavhengig av om arbeidsgiveren kan bebreides, mens ansvaret på andre samfunnsområder kun gjelder dersom den som har diskriminert, kan bebreides for dette. Alle lovene fikk også en bestemmelse som ga arbeidstakeren rett til opplysninger om kriterier for lønnsfastsettelse ved mistanke om diskriminering.

Det ble også gjort endringer i diskrimineringsombudsloven. Endringene utvidet ansvarsområdet til Likestillings- og diskrimineringsombudet og -nemnda, slik at alle de lovfestede diskrimineringsgrunnlagene nå ble lagt inn under ombudets og nemndas myndighetsområde. Videre ble det gjort en endring i bestemmelsen om Likestillings- og diskrimineringsnemndas sammensetning, som utvidet antall medlemmer i nemnda. Formålet var å effektivisere nemndas saksbehandlingskapasitet.

Alle lovvedtakene trådte i kraft 1. januar 2014.

1.2 Ny lov om stillingsvern for arbeidstakere på skip – styrket vern mot aldersdiskriminering

Stortinget vedtok 20. juni 2013 en ny lov om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip (skipsarbeiderloven).²¹⁷ Loven bygger på Prop. 11 L (2012–2013) og NOU 2012:18 *Rett om bord. Ny skipsarbeiderlov*. Loven erstatter den tidligere sjømannsloven.

Den nye loven hevet aldersgrensene for ansettelse innen skipsfart fra 62 år til 70 år. Etter den tidligere sjømannsloven var det adgang til å avskjedige skipsarbeidere ved fylte 62 år dersom disse kunne motta ytelser fra folketrygden (pensjon). Den nye loven endret denne aldersgrensen til 70 år.

Endringen hadde sin bakgrunn i flere forhold. Begrunnelsen var for det første at av hensyn til vernet mot diskriminering burde stillingsvernet for sjøfolk vedvare til fylte 70 år, på samme måte som i arbeidslivet for øvrig. Departementet viste i proposisjonen til at det etter EUs rammedirektiv om forbud mot aldersdiskriminering, ikke var adgang til å fastsette en lavere aldersgrense for sjøfolk enn ellers i arbeidslivet basert på rene betraktninger om rimelighet, dette måtte i så fall hjemles i adgangen til unntak oppstilt i direktivet.

²¹⁷ Lov av 21. juni 2013 nr. 102 om stillingsvern for arbeidstakere på skip.

Det ble i den sammenheng også vist til dommen inntatt i Rt. 2010 s. 202 (Kystlinkdommen).²¹⁸ Departementet mente at selv om Høyesterett her ikke anså den lavere aldersgrensen for sjøfolk for å være i strid med forbudet mot aldersdiskriminering, var det tvilsomt om det i dag er særlige forhold innen skipsfart som begrunner en lavere aldersgrense her enn ellers i arbeidslivet. Endringene ble for øvrig begrunnet med at det var et allment ønske at forholdene skal ligge til rette for at befolkningen skal kunne stå i arbeid så lenge som mulig.

Det ble likevel inntatt en bestemmelse om at lavere aldersgrense kan fastsettes når grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende. Hensynet til offentlig sikkerhet og helsemessig belastning for arbeidstaker vil kunne være forhold som kan anses som saklig grunn for lavere aldersgrense enn 70 år.

Videre ble det tatt inn et kapittel 10 om vern mot diskriminering i den nye loven. Reglene var i all hovedsak en videreføring av bestemmelsene om diskriminering fra den tidligere sjømannsloven. Tidligere hadde imidlertid ikke Likestillings- og diskrimineringsombudet mandat til å håndheve diskrimineringsgrunnlagene i sjømannsloven. Med den nye skipsarbeiderloven ble dette endret ved at det ble tatt inn en bestemmelse i diskrimineringsombudsloven som sier at ombudet har et slikt håndhevingsmandat. Endringene trådte i kraft 20. august 2013.

Andre endringer som følge av den nye loven er omtalt i del IV, 3. Retten til arbeid og relaterte rettigheter.

1.3 Endringer i straffelovene – utvidelse av straffansvaret for hatefulle ytringer

Stortinget vedtok 20. juni 2013 endringer i straffeloven.²¹⁹ Endringene innebærer en utvidelse av straffansvaret for hatefulle ytringer til også å omfatte diskriminering mv. av personer med nedsatt funksjonsevne.

Bakgrunnen for endringene var et ønske om å forskuttere vedtatte endringer i straffeloven 2005. I straffeloven 2005, som ennå ikke er trådt i kraft, er personer med nedsatt funksjonsevne gitt vern mot hatefulle ytringer og diskriminering.²²⁰ Departementet ønsket å gjennomføre dette også i straffeloven 1902, slik at lovbestemmelsen kunne tre i kraft raskt.

²¹⁸ Se omtale av avgjørelsen i *Årbok 2010* s. 190.

²¹⁹ Lov av 20. juni 2013 nr. 85 om endringer i straffeloven 1902 og 2005.

²²⁰ Se strl. 2005 § 185 annet ledd bokstav d og § 186 første ledd bokstav d.

Endringene ble gjennomført ved en tilføyelse av en bokstav d i straffeloven § 135a om hatefulle og diskriminerende ytringer, samt en tilføyelse i straffeloven § 349a om diskriminering. I tillegg ble momentet «rasistisk motivert» i straffeloven § 232 tredje punktum erstattet med det mer omfattende «motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, homofile orientering eller nedsatte funksjonsevne».

Lovendringene trådte i kraft 21. juni 2013.

1.4 Likestillings- og diskrimineringsnemdas vedtak i en sak om diskriminering på grunn av seksuell orientering ved leie av husrom

Likestillings- og diskrimineringsnemda fattet 9. september 2013 vedtak i en sak om diskriminering på grunn av seksuell orientering i forbindelse med leie av husrom etter husleieloven § 1-8 annet ledd.²²¹

Klageren B hevdet at utleieren A avlyste visningen av utleieboligen da han ble klar over parets seksuelle orientering. B ringte A og opplyste om parets seksuelle orientering samme dag som visning skulle skje, og i løpet av den korte samtalen ble visningen avlyst. Partene var uenige om hvem av dem som faktisk avlyste. A var KrF-politiker, og saken fikk mye medieoppmærksomhet i 2011.

Det følger av husleieloven § 1-8 annet ledd at man ikke kan ta «hensyn til seksuell orientering» ved utleie av husrom, og at dette ikke anses som «saklig grunn». Forbudet gjelder både ved annonsering og ellers i leieforholdet, og nemda fastslo at det følgerlig også omfatter visning i forbindelse med utleie. Nemda fastslo at diskrimineringslovenes prinsipp om omvendt bevisbyrde gjelder også for boliglovene. Klagers påstand om måtte imidlertid først sannsynliggjøre at det forelå diskriminering. Nemda viste til at lovens vilkår «grunn til å tro» medførte et lempeligere krav enn sannsynlighetsovervekt, men at bare en påstand fra klager ikke var tilstrekkelig, og det måtte vises til konkrete omstendigheter.

Nemda vurderte deretter om det forelå en konkret årsakssammenheng mellom Bs seksuelle orientering og det at paret ikke var ønsket som leietakere på As gård.

²²¹ Sak nr. 5/2013, tilgjengelig på www.diskrimineringsnemda.no

A påsto om at han allerede etter første telefonsamtale, da seksuell legning ikke var kjent, hadde konferert med sin ektefelle og hadde tanker om å avlyse visningen med B. Dette ble imidlertid ikke gjort. Nemda mente at sammenfall i tid mellom kunnskapen og avlysningen gjorde at det var grunn til å tro at det ble tatt hensyn til seksuell orientering. Nemda vektla også andre momenter, som at det allerede ved den første telefonkontakten fremkom at B var en familie på seks, som på sikt ønsket å drive en stiftelse på gården, og at avtalen med en annen familie på syv ble opprettholdt. Bs telefonlogg viste at hun kontaktet pressen rett etter samtalen, noe som ifølge nemda underbygget hvordan hun oppfattet innholdet i samtalen. Nemda mente at det var sannsynlig at det forelå diskriminering, og kunne ikke se at A hadde sannsynliggjort at han ikke tok hensyn til Bs seksuelle orientering.

Nemda konkluderte etter dette med at A hadde handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av seksuell orientering overfor B, jmfør husleieloven § 1-8 annet ledd.

1.5 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om aldersdiskriminering ved utvelgelse til intervju

Likestillings og diskrimineringsombudet avga 23. april 2013 uttalelse i en sak hvor spørsmålet var om en mann var utsatt for aldersdiskriminering da han ikke ble innkalt til intervju.²²²

En mann på 56 år søkte en stilling som fagleder for kultur i en kommune og ble ikke innkalt til intervju. Han mente han var blant de best kvalifiserte til stillingen, og at alder var den eneste grunnen til at han ikke ble innkalt til intervju. Søkerne som ble innkalt til intervju, var mellom 38 og 47 år.

Ombudet bemerket at diskrimineringsvernet i arbeidsmiljøloven § 13-1 gjelder alle deler av ansettelsesprosessen, også ved innkallelse til intervju.

Først vurderte ombudet om det var grunn til å tro at mannens alder hadde hatt betydning. Det ble vist til det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet, der det offentlige skal finne frem til den søkeren som etter en samlet vurdering fremstår som best kvalifisert. Ombudet fant at mannen fremsto som bedre eller like godt formelt kvalifisert som de søkerne som ble innkalt til intervju, og sammenholdt med disse søkeres alder

²²² Sak nr. 12/1430, tilgjengelig på www.ldo.no

mente ombudet det var grunn til å tro at alder ble vektlagt negativt i utvelgesprosessen.

Videre vurderte ombudet om kommunen hadde sannsynliggjort at alder likevel var uten betydning for beslutningen. Etter vanlig forvaltningspraksis er det nok å vise til utlysningsteksten når søkere ikke er kvalifiserte. Ombudet viste imidlertid til at Høyesterett, i en lignende sak som den foreliggende, hadde konkludert med at arbeidsgiveren burde sikret dokumentasjon omkring grunnlaget for ikke å innkalle en søker, når vedkommendes kvalifikasjoner ga en klar oppfordring til dette.²²³

Kommunen anførte at mannen ikke hadde erfaring med flere av hovedoppgavene for stillingen, og at han ikke hadde oppdatert kunnskap på kulturfeltet. Ombudet mente at relevant erfaring og kunnskap fremgikk av CV og søknad. Enkelte av de andre søkerne som ble innkalt til intervju, hadde heller ikke erfaring med flere av hovedoppgavene, og enkelte hadde også dårligere oppdatert kunnskap på kulturfeltet. Ombudet merket seg at kommunen ikke hadde samtidig eller tidsnær dokumentasjon på vurderingen som ble gjort i forbindelse med utvelgelsen til intervju.

Ombudet konkluderte med at mannen var blitt diskriminert på bakgrunn av alder. Han fremsto bedre eller like godt formelt kvalifisert for stillingen som flere av de andre søkerne, og kommunen hadde ikke sannsynliggjort at alder ikke ble vektlagt ved utvelgelse til intervju.

1.6 Norges statsrapport til ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke

Norske myndigheter leverte i 2013 sin statsrapport til ILOs ekspertkomité om gjennomføringen av ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke.²²⁴

I rapporten besvarte norske myndigheter en rekke spørsmål fra ILOs ekspertkomité om gjennomføringen av konvensjonen. Myndighetene rapporterte blant annet om gjennomføringen av diskriminering- og tilgjengelighetsloven, herunder om klagesaker fra Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Videre rapporterte myndighetene om gjennomføringen av den lovpålagte plik-

²²³ HR-2012-580-A, publisert i Rt. 2012 s. 424.

²²⁴ Statsrapporten er ikke offentlig tilgjengelig. SMR har fått rapporten tilsendt fra Arbeidsdepartementet.

ten til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likhet og hindre etnisk diskriminering.

Myndighetene rapporterte også om tiltak for å sikre lik representasjon av menn og kvinner i bedriftsstyrer og i offentlige og private lederstillinger, om arbeidet med å redusere kjønnsbasert segregering i arbeidslivet, og om trepartssamarbeidet for å bekjempe utestengelse fra arbeidsmarkedet. Endelig redegjorde myndighetene for klagesaker behandlet av Likestillings- og diskrimineringsombudet og -nemda innenfor arbeidslivet.

1.7 Europarådets Sosialrettskomité's avgjørelse i den kollektive klagesaken Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) mot Norge

Europarådets Sosialrettskomité avsa 2. juli 2013 sin avgjørelse i den kollektive klagesaken *Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) mot Norge*.²²⁵

Klagerne anførte, på vegne av sine medlemmer, at sjømannsloven av 1975 § 19 som fastsetter at alder er saklig grunn for oppsigelse etter fylte 62 år, var i strid med Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP). Klagen ble fremmet på grunnlag av paktens artikkel 1 nr. 2 og artikkel 24 alene, eller lest i sammenheng med, artikkel E om forbud mot diskriminering.²²⁶

Komiteen vurderte først anførselen om krenkelse av RESP artikkel 24. Ifølge komiteen kan alder ikke utgjøre en gyldig begrunnelse for oppsigelse, med mindre oppsigelsen er innenfor rammene av nasjonal lovgivning og kan begrunnes på en saklig og rimelig måte ut fra et legitimt formål. Det er videre en forutsetning at tiltaket som gjennomføres for å oppnå dette formålet, er nødvendig.

Komiteen viste til at regler om obligatorisk pensjonsalder vil falle utenfor bruksområdet til bestemmelsen, mens regler som gir en arbeidsgiver rett til å si opp arbeidstaker etter en bestemt alder, ville være i strid med paktens. Selv om mange norske arbeidsgivere benyttet seg av muligheten til å si opp sine ansatte etter fylte 62 år, fastsatte ikke sjømannsloven § 19 en obligatorisk pensjonsalder. På avgjørelses tidspunktet var det etter det som ble opplyst, 430 sjøfolk over 62 år som fremdeles sto i arbeid.

²²⁵ Avgjørelsen er tilgjengelig på sosialrettskomiteens hjemmesider: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp

²²⁶ Komiteen fant ikke grunn til å vurdere forholdet til artikkel E nærmere, blant annet fordi artikkel 1 nr. 2 inneholder et selvstendig diskrimineringsforbud.

Komiteen vurderte deretter om unntakene fra hovedregelen i RESP artikkel 24 kom til anvendelse i saken. Komiteen fant at det etter norsk lovgivning ikke forelå noen andre vilkår enn alder for å avslutte arbeidsforholdet. Staten anførte at begrunnelsen for 62-årsgrensen var sysselsettingspolitikk, operasjonelle krav til arbeidet og ivaretagelse av helse og sikkerhet. Komiteen aksepterte dette som legitime hensyn som falt innenfor statens skjønnsmargin.

Komiteen uttalte videre at selv om aldersgrensen hadde et legitimt formål, måtte regelen også være nødvendig for å oppnå formålet. Komiteen fant at staten ikke hadde sannsynliggjort at sjøfolkenes helse ved fylte 62 år ikke var god nok til at de kunne utføre arbeidet. Komiteen viste til at de ansatte gjennomgikk en årlig helsesjekk etter fylte 50 år, og til at sjøfolk kunne bli ansatt på ny i et annet foretak uavhengig av aldersgrensen. Grensen på 62 år kunne derfor ikke anses som nødvendig for å oppnå de legitime formålene.

Statens anførsler om at aldersgrensen måtte anses som nødvendig for å ivareta operasjonelle krav, ble avvist, da slike krav allerede ivaretas ved gjennomføring av helsesjekk. Komiteen avviste også anførselen om at 62-årsgrensen bidro til en sunn rekruttering av yngre sjøfolk, fordi det ikke var påvist en sammenheng mellom rekruttering og pensjonering. På denne bakgrunn anså komiteen at det ikke var gitt en tilstrekkelig begrunnelse for forskjellsbehandling av arbeidstakere over 62 år. Aldersgrensen var derfor ikke saklig begrunnet. Staten hadde heller ikke godtgjort at formålene med aldersgrensen ikke kunne oppfylles ved mindre inngripende tiltak.

Komiteen konkluderte med at oppsigelse utelukkende på grunnlag av alder etter fylte 62 år, utgjorde et brudd på RESP artikkel 24.

Spørsmålet var deretter om sjømannsloven § 19 krenket sosialpaktens artikkel 1 nr. 2, som pålegger staten en plikt til effektivt å verne arbeidstakerens rett til å tjene til sitt underhold. Komiteen uttalte at artikkelen forplikter statene til å forby alle former for diskriminering, blant annet på grunnlag av alder. Komiteen viste til at forskjellsbehandling av personer i sammenliknbare situasjoner utgjør diskriminering i strid med paktens dersom den ikke ivaretar et legitimt formål og ikke er saklig og rimelig begrunnet.

Komiteen fant det mest nærliggende å sammenligne sjøfolkenes stilling med piloter og oljearbeidere, som utgjorde kategorier av arbeidstakere som arbeider under lignende krevende forhold. Komiteen fant at anvendelsen av bestemmelsen i sjømannsloven resulterte i at sjøfolkene

ble stilt dårligere enn enhver som står i arbeid etter fylte 62 år uten restriksjoner i sine arbeidsrettigheter. Det forelå derfor forskjellsbehandling som utelukkende var begrunnet i alder.

Deretter vurderte komiteen om forskjellsbehandlingen ivaretok et legitimt formål og var saklig og rimelig begrunnet. Komiteen viste til sin begrunnelse under vurderingen av artikkel 24, og uttalte at forskjellsbehandlingen av de samme grunnene heller ikke kunne rettferdiggjøres under artikkel 1 nr. 2. En enstemmig komité konkluderte med at 62-årsgrensen i sjømannsloven innbar en krenkelse av både artikkel 1 og artikkel 24.

Europarådets Ministerkomité vedtok 16. oktober 2013 en resolusjon om saken.²²⁷ Resolusjonen viste til de skritt norske myndigheter hadde tatt for å komme i overensstemmelse med sosialpakten, herunder ny lov om stillingsvern for arbeidstakere på skip. Se omtale av denne ovenfor i dette kapittelet.

1.8 OECD-rapport om alder og arbeidsliv i Norge

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) kom i juni 2013 med en rapport om alder og arbeidsliv i Norge, *Ageing and Employment Policies: Norway 2013, Working Better with Age*.²²⁸

Ifølge rapporten var Norge bedre rustet til å møte aldringen av befolkningen enn de fleste andre OECD-land. Likevel kunne det gjøres mer for å øke insentivene til å stå i arbeid lenger. Det ble vist til at Norge har lav arbeidsledighet, en høyere alder for pensjonering enn i de fleste andre medlemsland, og den fjerde høyeste sysselsettingsraten for aldersgruppen 55–64 år i OECD-området. Samtidig hadde Norge en høy andel eldre på uførepensjon.

OECD viste til at pensjonsreformen som trådte i kraft i 2011, ga bedre insentiver til å jobbe, men at bare rundt 40 prosent av de nye alderspensjonistene blir fullt ut berørt av reformen. Videre pekte rapporten på mangelfull koordinering mellom høyeste alder for opptjening av pensjonsrettigheter og arbeidsmiljølovgivningen og andre bestemmelser om aldersgrenser og obligatorisk avgang. Det ble også pekt på at del-

²²⁷ Ministerkomiteens resolusjon er tilgjengelig på <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2115127&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

²²⁸ Rapporten er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2013/AgeingandEmploymentOECD.pdf>

tidsarbeid for eldre var mer vanlig i Norge enn i gjennomsnittet av OECD-landene. Deltidsarbeid kunne gi økt fleksibilitet for en del arbeidstakere, men kunne også være belastende og føre til tap av arbeidskraft.

I rapporten viste OECD at forbudet mot aldersdiskriminering i det norske arbeidslivet er en utfordring. Likestillings- og diskrimineringsombudet mottok 529 saker om aldersdiskriminering i perioden 2007–2012. Rapporten viste også til undersøkelser om at antall ansatte som har opplevd aldersdiskriminering på arbeidsplassen, har holdt seg stabilt på rundt 20 prosent over flere år.

OECD kommenterte at et særlig problem i Norge var at få arbeidsgivere ansetter eldre mennesker, særlig i privat næringsliv, og fremhevet at negative holdninger må motarbeides og at sanksjoner ved brudd på diskrimineringsforbudet er nødvendig. For å møte utfordringer knyttet til aldersdiskriminering anbefalte OECD blant annet at Norge sikrer en større grad av aldersnøytralitet i arbeidsgivernes personellbeslutninger, samt en forenkling og koordinering av ulike aldersgrensebestemmelser ved å fjerne alder som grunnlag for oppsigelse.

2. FORBUDET MOT DISKRIMINERING PÅ GRUNN AV KJØNN

Aktuelle saker i 2013 var høringer om endringer i straffeloven om gjerningsbeskrivelsen i voldtektsbestemmelsen (2.1) og om endringer i forsikringsvirksomhetsloven om kjønnsnøytrale premier og ytelser i livsforsikringskontrakter (2.2) samt to generelle anbefalinger fra FNs Kvinnekomité (2.3).

Internasjonale kilder

Det følger av ØSK artikkel 3 og SP artikkel 3 at statspartene skal sørge for at kvinner og menn nyter lik beskyttelse av rettighetene som er nedfelt i konvensjonen. KDK gir et særskilt vern mot diskriminering av kvinner på grunnlag av kjønn. Også ILO har konvensjoner av relevans, blant annet ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for kvinnelige og mannlige arbeidere for arbeid av lik verdi og ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke. Det finnes også andre konvensjoner med det formål å gi særlig beskyttelse av kvinners menneskerettigheter på avgrensede felt, for eksempel FN-konvensjonen om kvinners politiske rettigheter av 31. mars 1953 og FN-konvensjonen om gifte kvinners statsborgerrett av 20. februar 1957.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK, 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 kvinner og menns rett til ikke å bli diskriminert.²²⁹

Grunnloven inneholder ikke noe forbud mot diskriminering på grunn av kjønn.

2.1 Høring om endringer i straffeloven – utforming av gjerningsbeskrivelsen i bestemmelsen om voldtekt og kriminalisering av forberedelse til tvangsekteskap

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 8. februar 2013 på høring et forslag til endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005.²³⁰

Endringsforslagene omfattet utformingen av gjerningsbeskrivelsen i bestemmelsen om voldtekt, samt forslag til endringer om kriminalisering av forberedelse til tvangsekteskap.²³¹

Forslagene ble fremsatt på bakgrunn av internasjonale anbefalinger og nye forpliktelser, herunder Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, som Norge har tatt sikte på å ratifisere.

Departementet drøftet behovet for å endre gjeldende straffebestemmelser om voldtekt for å fange opp alle tilfeller av ufrivillig seksuell kontakt. Bakgrunnen var FNs kvinnekomité's anbefaling til Norge om å endre definisjonen av voldtekt. Komiteen anbefalte å endre definisjonen slik at det ikke settes vilkår om trusler eller maktbruk, og at manglende samtykke blir det fremtredende elementet i gjerningsbeskrivelsen.²³²

Departementet uttrykte at det avgjørende burde være at alle tilfeller av ufrivillig seksuell omgang dekkes av straffelovgivningen, og at dette

229 Endringer er omtalt i del V, 1. Diskrimineringsforbudet, 1.1 Nye lover om diskriminering.

230 Alle dokumenter i saken er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/hoering--endringer-i-straffeloven-1902-og.html?id=714312>

231 Øvrige deler av høringsforslaget er omtalt i del III, 3. Forbudet mot slaveri og tvangsarbeid, del III, 9. Vernet om privatliv og familieliv, og del V, 6. Barn.

232 Komiteens anbefalinger er omtalt i *Årbok 2012* s. 165.

ikke nødvendigvis innebar at det var behov for å nedfelle dette i voldtektsbestemmelsen. Departementet ba om høringsinstansenes tilbakemelding på om det finnes tilfeller av ufrivillig seksuell omgang som ikke var dekket av gjeldende straffebestemmelser.

Departementet fremmet motforestillinger mot at manglende frivillighet eller samtykke gjøres til det eneste eller det sentrale vilkåret for straffansvar. Departementet viste til at en slik regulering kunne føre til økt fokus på, og bevisføring om, fornærmedes opptreden. Dette ville kunne svekke vernet mot voldtekt eller gjøre prosessen mer belastende for fornærmede.

Dersom man anså at gjerningsbeskrivelsen i voldtektsbestemmelsen burde endres, mente departementet at dette burde gjøres ved å tilføye en ny bokstav d i straffeloven 1902 § 192 første ledd, som rammer den som «på annen måte har seksuell omgang med noen som ikke har samtykket i det».

Videre inneholdt høringsnotatet forslag til endringer som omhandlet forberedelser til tvangsekteskap. Den nevnte Europarådskonvensjonen artikkel 37 nr. 2 pålegger partene en plikt til å kriminalisere det å forlede en person til å reise til et annet land med forsett om at personen vil bli tvunget til ekteskap. Departementet foreslo i høringsnotatet endringer i både straffeloven 1902 og 2005 for å gjøre slik atferd straffbar.

Høringsfristen var 1. juni 2013, og en lang rekke instanser innga høringsvar. Likestillings- og diskrimineringsombudet uttrykte i sin høringsuttalelse at det eksisterende rettsvernet for voldtektsutsatte ikke var godt nok. Det var imidlertid ikke bestemmelsens utforming som var det største problemet, men at det finnes for lite kunnskap om den rettslige definisjonen av voldtekt i befolkningen. Likevel så ombudet fordele med å innta den foreslåtte samtykkeformuleringen, fordi tilføyelsen kunne ha en pedagogisk effekt.

Amnesty Norge støttet forslaget til endring, blant annet fordi det ville kunne bidra til en mer effektiv strafferettslig forfølgning av voldtekter. Deres erfaringer tilsa at mange voldtekter ble henlagt fordi man ikke kan bevise vold eller bevisstløs tilstand. Advokatforeningen mente at det ikke var nødvendig med en lovendring. Foreningen opplyste at de ikke kjente til noen saker hvor problemstillingen var blitt satt på spissen, og at det derfor var betenkelig å endre straffeloven på dette punktet.

Advokatforeningen hadde videre forståelse for at departementet foreslo lovendringer om forberedelse til tvangsekteskap for å bringe loven i

samsvar med Europarådskonvensjonens artikkel 37 nr. 2. Foreningen var samtidig betenkt over denne typen straffelovgivning og etterlyste en problematisering av bevisstemaet. Advokatforeningen viste til at etter forslaget var det kun forsettet som skilte den ulovlige handlingen fra den lovlige, noe som kunne føre til økt risiko for uriktige domfellelser.

2.2 Høring om kjønnsnøytrale premier og ytelser i livsforsikringskontrakter

Finansdepartementet sendte 24. april 2013 på høring et forslag til endring i forsikringsvirksomhetsloven.²³⁵ Endringen hadde som mål å sikre kjønnsnøytrale premier og ytelser i livsforsikringskontrakter som er private, frivillige og uavhengige av arbeidsforhold.

Av notatet gikk det frem at etter gjeldende norsk rett kunne forsikrings-selskaper ta hensyn til kjønn ved beregning av premier og ytelser i livsforsikring, dersom kjønn var en bestemmende faktor for risikoen.

I notatet ble det vist til EU-direktiv 2004/113/EF, som inneholder et forbud mot diskriminering på grunn av kjønn ved tilgang til varer og tjenester. Direktivets artikkel 5 setter forbud mot bruk av kjønn som faktor ved beregning av premier og ytelser i forsikringskontrakter. Av direktivets artikkel 5 (2) følger et unntak fra forbudet, slik at det på visse vilkår likevel kan være mulig å ta hensyn til kjønn. EU-domstolen kom i en avgjørelse 1. mars 2011 (Test-Achatsdommen) til at denne unntaksbestemmelsen er ugyldig.

For å tilpasse norsk rett til gjeldende EU-rett ble det foreslått å gi forsikringsvirksomhetsloven § 9-3 a et nytt annet punktum som skal sikre likhet i premier og ytelser.

Høringsfristen var 8. august 2013.

2.3 FNs kvinnekomité's generelle anbefalinger om økonomiske konsekvenser av ekteskap og kvinner i konfliktsituasjoner

FNs kvinnekomité avga i 2013 to generelle anbefalinger til KDK.

²³⁵ Alle dokumentene i høringssaken er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing--kjonnsnoytrale-premier-og-ytels.html?id=723793>.

Generell anbefaling nr. 29 om de økonomiske konsekvensene av ekteskap, familierelasjoner, og oppløsningen av disse
FNs kvinnekomiteé offentliggjorde 26. februar 2013 Generell anbefaling nr. 29 om de økonomiske konsekvensene av ekteskap, familierelasjoner og oppløsningen av disse.²³⁴

Formålet med anbefalingen var å veilede medlemslandene til å sikre faktisk og juridisk likhet mellom menn og kvinner under og etter ekteskap. Komiteen anerkjente at familien ikke bare er en sosial og rettslig, men også en økonomisk konstruksjon. Familiestrukturer og arbeidsdeling i hjemmet påvirker kvinners økonomi like mye som arbeidsmarkedet. Forskjeller i familien var ifølge komiteen grunnlaget for alle andre former for diskriminering av kvinner, og ble ofte rettferdiggjort i ideløgens, tradisjonens eller kulturens navn.

Komiteen viste til at det finnes mange typer familie- og samlivsformer, og at det er viktig at kvinners økonomiske rettigheter sikres uavhengig av dette. Komiteen vurderte økonomiske aspekter ved inngåelsen av ekteskap, under ekteskapet og der ekteskap oppløses enten ved skilsmisse eller død, og hvordan statene må sikre kvinners økonomiske stilling i disse fasene. Det ble blant annet vist til at kvinner skal ha likeverdige mulighet til å tjene og disponere egne penger, at skilsmisse skal gis på samme premisser for begge parter, at kvinners økonomiske rettigheter etter en skilsmisse skal sikres rent faktisk og ikke bare med nøytrale lover samt at gjenlevende kvinner og menn skal behandles likt.

Generell anbefaling nr. 30 om kvinner i konfliktforebygging, konflikt- og post-konfliktsituasjoner.
FNs kvinnekomiteé offentliggjorde 18. oktober Generell anbefaling nr. 30 om kvinner i konfliktforebygging, konflikt- og post-konfliktsituasjoner.²³⁵

Generell anbefaling nr. 30 om kvinners rettigheter etter KDK før, under og etter konflikt fremhever viktigheten av at kvinners erfaringer blir integrert i alle former for freds- og gjenoppbyggingsprosesser. Komiteen minnet om at statene har ansvar for alle sine handlinger som berører menneskerettigheter, også der de berørte personene befinner seg utenfor statens territorium, og at medlemsstatene har ansvar for handlinger foretatt av ikke-statlige aktører.

²³⁴ Kommentaren er tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/comments/CEDAW-C-52-WP-1_en.pdf

²³⁵ Kommentaren er tilgjengelig på <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/GComments/CEDAW.C.CG.30.pdf>

3. FORBUDET MOT ETNISK DISKRIMINERING

Av aktuelle saker i 2013 omtales en endring i politiloven som gir hjemmel for å fastsette vilkår for pengeinnsamling på offentlig sted (3.1), et vedtak fra Oslo kommunes bystyre om endring i politivedtektene for å gi hjemmel for utendørs soveforbud (3.2) og Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om Oslo kommunes omtale av romfolk (3.3). Videre omtales Likestillings- og diskrimineringsombudets veiledning i et spørsmål om forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg for deltakere i voksenopplæring (3.4), statsrapport til FNs rasediskrimineringskomité (3.5), anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (3.6) samt FNs rasediskrimineringskomité's generelle anbefaling nr. 35 om bekjempelse av rasistiske hatefulle ytringer (3.7).

Internasjonale kilder

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.²³⁶

Grunnloven har ingen bestemmelse som verner mot etnisk diskriminering.

²³⁶ Endringer er omtalt i del V, 1. Diskrimineringsforbudet, 1.1 Nye lover om diskriminering.

3.1 Endringer i politiloven – hjemmel for å fastsette vilkår for pengeinnsamling på offentlig sted

Stortinget vedtok 13. juni 2013 endringer i politiloven § 14 om politi-vedtekter.²³⁷ Endringene bygget på Prop. 152 L (2012–2013).

Endringen innebærer at kommune får hjemmel til å fastsette i politi-vedtektene at politiet gis adgang til å fastsette vilkår for pengeinnsamling på offentlig sted. Politiet kan i den forbindelse pålegge meldeplikt og føre register over dem som har meldt at de vil samle inn penger.

Bakgrunnen for lovendringen var det Justis- og beredskapsdepartementet vurderte som økende utfordringer knyttet til tigging, etter at tigging på offentlig sted ble legalisert i 2006. Ifølge departementet hadde det de siste årene vært en sterk økning i antall personer som tigger, og tiggingen ble utøvet på en mer pågående måte enn før. Det ble vist til at særlig Oslo har opplevd tigging utført av EØS-borgere i et stort omfang, og til at politiet der rapporterte om en sammenheng mellom tigging og straffbare handlinger.

Forslaget til lovendring ble sendt på høring 15. februar 2013.²³⁸ En rekke høringsinstanser avga innspill. Det ble uttrykt støtte til forslagene fra en rekke politidistrikt. Oslo politidistrikt anså at ordningen ville være for ressurskrevende, regulering ville være lite effektivt og skape flere rettslige gråsoner. Tilsvarende anså Riksadvokaten og Politidirektoratet at lovforslaget ville ha liten effekt på uheldige følger av tigging.

Flere høringsinstanser stilte seg kritiske til endringsforslagene, blant andre Norsk senter for menneskerettigheter, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Advokatforeningen.

Norsk senter for menneskerettigheter ga i sin høringsuttalelse uttrykk for at forslaget fremsto som problematisk i lys av forbudet mot diskriminering etter SP artikkel 26, og støttet ikke forslagene. Senterets bekymring var særlig knyttet til at det oppgitte formålet med forslaget blant annet var «å dempe omfanget av tiggingen for å sikre ro og orden». Etter senterets oppfatning etterlot disse uttalelsene tvil om hvordan meldeplikten ville bli håndhevet i praksis. Dersom endringene i praksis bare håndheves overfor bestemte grupper, ville dette kunne utgjøre etnisk diskriminering. Forslaget bar tydelig preg av å være rettet mot tilreisende utenlandske tiggere med rom-bakgrunn. Senterets bekymringer ble forsterket ved at høringsnotatet ga uklare og motstridende signaler

²³⁷ Lov 21. juni 2013 nr. 83 om endring i politiloven.

²³⁸ Alle dokumentene i høringssaken er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/templates/GenerellSide.aspx?id=714643&epslanguage=no>

om hvordan en adgang til å fastsette vilkår skulle praktiseres. Senteret anbefalte i stedet statlige myndigheter å utarbeide en helhetlig strategi for ivaretagelse av rettighetene til nyankomne borgere fra EØS-land.

Likestillings- og diskrimineringsombudet etterlyste en nærmere drøfting av diskrimineringsspørsmålet. Ombudet viste blant annet til sin tilsynsrolle under RDK og til at myndighetene har plikt til å avstå fra lovgivning som diskriminerer personer på grunnlag av etnisk opprinnelse. Ombudet uttrykte bekymring for at forslaget kan føre til en legitimering og forsterkning av hets og trakassering av tilreisende rom.

Også Advokatforeningen stilte seg kritisk til departementets forslag. Advokatforeningen viste til at en udokumentert antagelse om at noen av dem som tigger, også begår kriminalitet, er et for avledet hensyn til å berettigede innføring av en straffsanksjonert meldeplikt som rammer en betydelig større gruppe for aktiviteter som er lovlige. For øvrig ble det fremhevet at rumenske statsborgere har rett til å oppholde seg i Norge og har rett på helse- og sosialytelser etter ØSK.

Departementet fastholdt sitt opprinnelige forslag ved fremleggelse av proposisjonen for Stortinget. Stortinget vedtok endringen i tråd med departementets forslag.

Under behandlingen av forslaget i Stortingets justiskomité ble det også fremmet et forslag fra representantene fra Høyre og Fremskrittspartiet om i stedet å innføre et forbud mot tiggning i straffeloven. Bakgrunnen var blant annet at man ikke anså at en ordning med meldeplikt ville være et effektivt tiltak for å begrense tiggning. Forslaget hadde følgende ordlyd: «Med bot eller fengsel inntil to måneder straffes den som ber tilfeldige personer om penger på offentlig sted eller for samme formål oppsøker dem i deres bolig». Forbudet skulle ikke gjelde organisert innsamling til veldedige eller allmenntilgittige formål. Forslaget ble ikke tilsluttet av de øvrige Stortingspartiene.

Endringene trådte i kraft 13. juni 2013.

3.2 Oslo bystyres vedtak om endring i politivedtektene – utendørs soveforbud

Bystyret i Oslo kommune fastsatte 15. mai 2013 en endring i kommunal forskrift om politivedtekt som blant annet innebar et forbud mot utendørs overnatting i tettbygde strøk i kommunen.²³⁹

Endringen hadde sin bakgrunn i et forslag fra Oslo-politiet om endring i forskriftens § 2-1 om orden på offentlig sted.²⁴⁰ Det opprinnelige forslaget lød: «Det er ikke tillatt å overnatte utendørs på offentlig sted i tettbygd strøk uten tillatelse fra grunneier og politiet. Likt med overnatting utendørs regnes overnatting under broer eller andre konstruksjoner, i motorvogn, i telt, under presenning eller i provisoriske byggverk.» Politiet begrunnet forslaget i de siste års omfattende økning av tilreisende, bostedsløse utenlandske borgere uten evne til å forsørge seg. Formålet med endringen var å gi politiet et bedre rettslig grunnlag for å gripe inn overfor uønsket og sjenerende overnatting.

Byrådslederens kontor sendte forslaget på høring med svarfrist 15. februar 2013.²⁴¹ Blant høringsinstansene stilte blant andre Norsk senter for menneskerettigheter seg sterkt kritisk til forslaget.²⁴² Ifølge senteret ville forslaget innebære et totalforbud mot overnatting på offentlig sted i tettbygd strøk i Oslo kommune. Fordi det var straffesanksjonert, ville det også innebære en kriminalisering av opphold i det offentlige rom. Senteret understreket at både statlige og kommunale myndigheter er underlagt menneskerettslige forpliktelser i tråd med internasjonale konvensjoner som Norge har ratifisert.

Senteret anså at forslaget kunne være i strid med diskrimineringsforbudet i SP artikkel 26, fordi det i uforholdsmessig grad ville ramme fattige generelt, og tilreisende rom spesielt. Senteret uttrykte bekymring for at soveforbudet ville ramme romfolk på en usaklig og uforholdsmessig måte, og viste blant annet til de formålene politiet oppga for endringene, og til konkrete hendelser der politiet hadde praktisert bortkjøring av romfolk. Videre fremhevet senteret at forslaget var problematisk i lys av retten til bevegelsesfrihet etter EMK fjerde protokoll artikkel 2, fordi et totalforbud ikke utgjorde et proporsjonalt tiltak for å opprettholde ro og orden. Avslutningsvis anbefalte senteret en samordnet innsats fra kommunale og statlige myndigheter for å finne en bedre løsning på problemer knyttet til fattige, tilreisende EØS-borgere.

²³⁹ Forskrift 31. mai nr. 572 om endring i forskrift om politivedtekt, Oslo kommune.

²⁴⁰ Brev fra Oslo politidistrikt av 29. oktober 2011.

²⁴¹ Høringsbrev av 3. desember 2012.

²⁴² Senterets høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2013/forbud-mot-overnatting.html>

I byrådets etterfølgende innstilling til bystyret ble det vedgått at det var tale om et totalforbud mot utendørs overnatting som var et klart inn-
grep i folks alminnelige handle- og bevegelsesfrihet.²⁴³ Det ble også vist til at brudd på forbudet ville være straffesanksjonert. Forslaget om utvidelse av overnattingsforbudet ble imidlertid opprettholdt med endret ordlyd og mindre endringer. Den endelige forskriftsendringen innebar at forbudet mot overnatting i tettbygde strøk i kommunen ble utvidet til også å gjelde all utendørs overnatting på offentlig sted, inkludert «på veier eller plasser» i byen. Endringen ble fastsatt av bystyret med hjemmel i politiloven § 14 og ble stadfestet av Politidirektoratet 31. mai 2013.

Endringen trådte i kraft 14. juli 2013.

3.3 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om Oslo kommunes omtale av romfolk

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 22. april 2013 uttalelse i en sak der spørsmålet var om Oslo kommune v/Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) hadde handlet i strid med diskrimineringsforbudet i sin omtale av romfolk i en rammeavtale for avfall.²⁴⁴

Antirasistisk senter klaget EBY inn for ombudet. Klagen gjaldt EBYs omtale av personer med rombakgrunn i kravspesifikasjonen i rammeavtalen om rydding og bortkjøring av avfall i Oslo. Dokumentet ble lagt ut på databasen for offentlige innkjøp i forbindelse med en anbudsprosess. Selve teksten lød: «*Andre forhold: Eks. på tilbakemeldinger kan være: trær som kan være til fare, dumping av masser, bilvrak, sigøynere, høyt gress eller kratt*».

EBY endret skjemaet da de ble klar over forholdet, og ombudet var tilfreds med dette. Likevel understreket ombudet grunn til bekymring over de negative holdningene overfor tilreisende rom som var avdekket i Norge. EBYs omtale var et eksempel på en slik holdning som særlig måtte tas på alvor, ettersom den var utformet i regi av offentlig virksomhet. Ombudet uttalte at det er utvilsomt at formuleringer i skriftlige dokumenter omfattes av begrepet «handling» i diskrimineringsloven.

Ombudet vurderte først om omtalen var direkte diskriminerende etter diskrimineringsloven § 4. Betegnelsen «sigøynere» ble ifølge ombudet

243 Byrådssak 66/13.

244 Sak nr 12/1992, tilgjengelig på www.ldo.no

av flere oppfattet som nedverdiggende i seg selv. I tillegg ble romfolk, ved formuleringen som var brukt, likestilt med avfall. Omtalen bidro ifølge ombudet til å sementere og videreføre de stereotypiene og de negative holdningene romfolk utsettes for. Ombudet kom derfor til at omtalen var direkte diskriminerende.

Videre vurderte ombudet om omtalen var å anse som trakassering etter diskrimineringsloven § 5. En trakasserende handling må i henhold til bestemmelsens forarbeider rette seg mot én eller flere konkrete personer. Omtalen i den foreliggende saken gjaldt romfolk generelt. Ombudet kom derfor til at vilkårene i loven ikke var oppfylt, og at EBY ikke handlet i strid med forbudet mot trakassering.

Det siste forholdet ombudet vurderte, var om det forelå brudd på forbudet mot instruks om å diskriminere etter lovens § 6. Slik kravspesifikasjonen var utformet, mente ombudet at EBYs anvisning av hvordan oppdraget skulle utføres, ville innebære en instruks til oppdragstaker om å diskriminere. Ombudet kom derfor til at omtalen var i strid med forbudet mot instruks om å diskriminere.

Avslutningsvis bemerket ombudet at diskriminering av romfolk i Europa var et anerkjent problem som var påpekt i både FN- og EU-sammenheng. Ombudet viste til at EU gjennomfører et strategisk handlingsprogram for å forbedre forholdene for og hindre diskriminering av romfolk, og at FNs rasediskrimineringskomité hadde uttrykt bekymring for myndighetenes behandling av romfolk og manglende tiltak for å komme dette til livs.

Ombudet minnet om at det ved flere anledninger i sitt arbeid med å føre konvensjonstilsyn med etterlevelsen av blant annet FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) særlig hadde etterlyst konkrete tiltak for å hindre diskriminering av tilreisende rom. Ombudet viste her til FNs rasediskrimineringskomité's generelle anbefaling nr. 27 om statens plikt til å hindre diskriminering av romfolk. Forpliktelsen rettet seg i første rekke mot staten, men ombudet påpekte at staten hadde en plikt til å sørge for at andre offentlige myndigheter i sin praksis opptrådte i tråd med konvensjonenes bestemmelser.

Ombudet konkluderte med at Oslo kommune hadde handlet i strid med diskrimineringsloven §§ 4 og 6, jamfør RDK artikkel 2.1 a og b.

3.4 Likestillings- og diskrimineringsombudets veiledning om forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg for deltakere i voksenopplæring

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 30. januar 2013 en veiledende uttalelse til en kommune om hvorvidt innføring av et forbud mot ansiktsdekkende plagg i ordensreglementet for deltakere i voksenopplæring ville være i strid med diskrimineringslovgivningen.²⁴⁵

En kommune ønsket å innføre en forbudsbestemmelse i ordensreglementet med ordlyden: «Bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansikter, er ikke tillatt på skolen og i forbindelse med skolens aktiviteter utenfor skolebygget». I forslaget fremgikk det at den som ikke etterlevde forbudet, ville bli utestengt fra undervisningen. Ettersom bestemmelsen særlig ville ramme kvinner med minoritetsbakgrunn, anbefalte Fylkesmannen i Vestfold at det ble bedt om veiledning fra ombudet.

Spørsmålet for ombudet var om et slikt forbud ville stride mot diskrimineringsforbudene i likestillingsloven og diskrimineringsloven. Ombudet viste til sitt tilsynsansvar for FNs kvinnekonvensjon (KDK) og FNs Rasediskrimineringskonvensjon (RDK). Videre viste ombudet til at disse konvensjonene begrenser myndighetenes adgang til å innføre regelverk som setter kvinner og/eller personer med minoritetsbakgrunn, i en dårligere stilling enn andre uten saklig grunnlag. Ombudet viste til at spørsmålet om forbud mot ansiktsdekkende plagg var svært aktuelt, og at flere fylkeskommuner og kommuner vurderte å innføre tilsvarende forbud.

Den aktuelle saken reiste spørsmål om såkalt sammenvevd diskriminering, der forskjellige diskrimineringsgrunnlag etter både likestillingsloven og diskrimineringsloven måtte vurderes i sammenheng. Selv om forbudet var nøytralt utformet, var det ifølge ombudet særlig muslimske kvinner som bærer niqab eller burka, som ville rammes. Forbudet utgjorde dermed indirekte forskjellsbehandling. Spørsmålet var om forbudet stilte berørte kvinner dårligere enn andre på grunn av kjønn, etnisitet eller religion. Ombudet vurderte først om forbudet oppfylte et saklig formål, og så på formål knyttet til undervisningssituasjonen, hensynet til kommunikasjon, integreringshensyn og avskaffelse av kjønnsstereotyper.

Til tross for at hensynet til kvalitet på undervisningen ofte er av rent pedagogisk art, mente ombudet dette hensynet kunne være en saklig grunn for et forbud dersom bruk av ansiktsdekkende hodeplagg forstyrrer

²⁴⁵ Sak nr. 12/925, fås ved forespørsel til post@ldo.no

eller ødelegger undervisningen for andre elever. Hensynet til at elevene skulle kunne kommunisere med hverandre, var også et saklig formål, da kommunikasjon i stor grad bygget på muligheten for å se den andres ansiktsuttrykk. Ifølge ombudet var det viktig at kommunikasjonen i størst mulig grad gjenspeilte daglige situasjoner.

Ifølge ombudet var det ikke saklig å legge vekt på integreringshensyn. Integrering var ikke det samme som assimilering, men et spørsmål om å bli innlemmet på likeverdige vilkår på vanlige arenaer. Integrering av innvandrere måtte derfor først og fremst skje på andre måter enn ved å forby særlige plagg.

Til slutt vurderte ombudet om hensynet til å avskaffe kjønnsstereotyper var et saklig formål. Ombudet viste blant annet til at KDK artikkel 5 pålegger staten å avskaffe stereotype roller for kvinner og menn. Selv om ikke alle brukere av niqab eller burka oppfatter plaggene som undertrykkende, symboliserer plaggene i seg selv at kvinner og menn må være adskilt og ikke har likeverdige roller. Statens forpliktelse til å avskaffe kjønnsstereotyper var derfor et saklig formål.

Ombudet tok deretter stilling til om det var nødvendig å forby ansiktsdekkende plagg for å oppnå de saklige formålene. Ombudet mente et forbud var nødvendig både for å ivareta hensynet til undervisnings-situasjonen og kommunikasjon, og for å avskaffe kjønnsstereotyper. Som begrunnelse viste ombudet blant annet til at den direkte kommunikasjonen personer imellom i Norge baseres på å se andres ansiktsuttrykk, og til at skolen også har et ansvar for at rammene rundt undervisningen ikke bygger opp under kjønnsstereotyper.

Til slutt vurderte ombudet om et forbud ville være uforholdsmessig inn-gripende overfor dem som rammes. Et forbud ville i praksis kunne føre til at kvinner med minoritetsbakgrunn ble utestengt fra undervisningen. For deltakerne i voksenopplæringen vil utestengelse ha konsekvenser for deres videre integrering og arbeidsmuligheter. Utestengelse fra introduksjonsprogrammet ville kunne føre til at kvinnene ikke fikk varig opphold og dermed heller ikke norsk statsborgerskap. Ombudet viste til at FNs rasediskrimineringskomite i 2011 anbefalte Norge å gjøre introduksjonsprogrammet mer tilgjengelig ved å tilrettelegge undervisningen etter personens kjønn, utdannings- og nasjonale bakgrunn.²⁴⁶

Et generelt forbud mot å bære ansiktsdekkende plagg ville ifølge ombudet lett komme i strid med forbudet mot indirekte diskriminering. Om-

246 Anbefalingen fra FNs rasediskrimineringskomité er omtalt i *Årbok 2011*, s. 170–172.

budet utalte at det ikke var en ubetinget forutsetning at all undervisning måtte foregå i klasserom, så kommunen burde derfor sikre alternative opplæringsmåter. I den konkrete saken hadde kommunen lagt opp til at bortvisning først kunne skje etter at skolen hadde vurdert alle muligheter for tilpasninger. Forbudet var dermed ikke absolutt, og det tok hensyn til elevens rett til undervisning.

Ombudet konkluderte med at forbudet, slik det var tenkt utformet i den aktuelle kommunen, ikke ville stride mot likestillings- eller diskrimineringsloven. Ombudet uttalte samtidig at et generelt forbud uten retningslinjer for å ivareta elevens rett til undervisning ville stride mot lovene, og at ombudet i en konkret klagesak ville kunne konkludere annerledes.

3.5 Statsrapport til FNs rasediskrimineringskomité

Norske myndigheter leverte 5. september 2013 den 21./22. periodiske rapporten til FNs rasediskrimineringskomite.²⁴⁷ Rapporten redegjorde for de tiltakene som var gjort siden den 19./20. periodiske rapporten, og besvarte komiteens merknader av mars 2011 og tilleggsspørsmål av august 2012.

Rapporteringen ble koordinert av Barne- likestillings, og inkluderingsdepartementet, og et utkast til rapport ble sendt på høring med svarfrist 8. mai 2013.²⁴⁸ Likestillings- og diskrimineringsombudet, Norsk senter for menneskerettigheter, Sametinget, og flere organisasjoner koordinert av Antirasistisk senter, var blant instansene som avga høringsuttalelse til rapportutkastet.

I den endelige rapporten ga myndighetene informasjon om situasjonen og iverksatte tiltak om temaer som innsats mot diskriminering, oppfyllelse av plikt til aktivt likestillingsarbeid, forholdene i Politiets utlendingsinternat på Trandum, innsats for å bekjempe kjønnslemlestelse og tvangsekteskap, gjennomføring av konsultasjoner med samer som urfolk, tiltak for å hindre diskriminering av rom og romanifolket/taterne, humanitære tiltak for tilreisende tiggere og innsats for å bekjempe hatefulle ytringer og hatkriminalitet.

247 Rapporten er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/bld/Tema-og-redaksjonelt-innhold/Redaksjonelle-artikler/2013/norges-rapport-til-fns-rasediskriminerin.html?id=735184>.

248 Alle dokumenter om høringen er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/hoyringar/hoeringsdok/2013/fns-rasediskrimineringskonvensjon--invi.html?id=718434>.

3.6 **Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter**

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter offentliggjorde 29. november 2013 sine anbefalinger etter Norges femte periodiske rapportering om gjennomføringen av ØSK.²⁴⁹

Komiteen uttrykte bekymring over Norges gjennomføring av forbudet mot diskriminering i ØSK artikkel 2. Den viste til den diskrimineringen som personer med innvandrerbakgrunn opplever når det gjelder tilgang til bolig, arbeid, utdanning og offentlige helsetjenester.

På denne bakgrunn anbefalte komiteen norske myndigheter å iverksette styrkede tiltak for å forhindre etnisk diskriminering og fremme likebehandling, inkludert ved å utarbeide en ny handlingsplan til dette formålet. Komiteen stilte seg positive til at myndighetene planla å utarbeide en helhetlig lov mot diskriminering, og oppfordret myndighetene til å sørge for at alle diskrimineringsgrunnlagene i ØSK artikkel 2 nr. 2 inkluderes som forbudte grunnlag for diskriminering i en slik lov. Komiteen gjorde i den sammenheng myndighetene oppmerksom på sin Generelle kommentar nr. 20 om ikke-diskriminering i gjennomføringen av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Flere av komiteens anbefalinger er omtalt i kapitlene under del IV, del V, 6. Barn samt del VI, Næringslivets samfunnsansvar.

3.7 **Generell anbefaling nr. 35 fra FNs rasediskrimineringskomité – om bekjempelse av rasistiske hatefulle ytringer**

FNs rasediskrimineringskomité offentliggjorde 26. september 2013 sin generelle anbefaling nr. 35 om bekjempelse av rasistiske hatefulle ytringer.²⁵⁰

Formålet med anbefalingen var å gi medlemsstatene til FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) veiledning om deres forpliktelser til å bekjempe rasistiske hatefulle ytringer.

Ifølge komiteen kan rasistiske hatefulle ytringer anta mange former og er ikke begrenset til eksplisitte uttalelser om rase. Ytringer som angriper særskilte etniske grupper, kan også bestå av indirekte språk som

249 Anbefalingene er tilgjengelige under feltet for Norge på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=622&Lang=en

250 Kommentaren er tilgjengelig på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/GC/35&Lang=en

skjuler hensikten. Medlemsstatene måtte være oppmerksom på alle manifestasjoner av rasistiske hatefulle ytringer og iverksette effektive tiltak for å bekjempe dem. Komiteen presiserte at plikten omfatter rasistiske hatefulle ytringer i enhver form de manifesterer seg, muntlig eller skriftlig, spredd via sosiale nettverk på internett eller ikke-verbale uttrykk slik som bruk av rasistiske symboler.

Komiteen understreket videre at bekjempelse av rasistiske hatefulle ytringer er grunnleggende for å oppnå konvensjonens formål om å eliminere alle former for rasediskriminering. Komiteen viste til at statenes plikt til å bekjempe slike ytringer særlig er forankret i tre artikler.

Dette gjaldt ifølge komiteen i særlig grad RDK artikkel 4, som forplikter statene til å treffe øyeblikkelige tiltak med sikte på å fjerne all diskriminering eller tilskyndelse til diskriminering. Plikten omfattet også RDK artikkel 5 om plikt til å forby og avskaffe alle former for rasediskriminering, og RDK artikkel 7 om å treffe øyeblikkelige og effektive tiltak, særlig på områdene undervisning, utdanning, kultur og informasjon, med sikte på å bekjempe fordommer som fører til rasediskriminering.

Komiteen noterte at statene som et minimum var forpliktet til å sikre en helhetlig lovgivning mot rasediskriminering, inkludert innenfor sivil- og forvaltningsretten og i strafferetten.

Deretter beskrev komiteen nærmere hvilke forpliktelser den anså på-ligger statene på grunnlag av RDK artiklene 4, 5 og 7.

Når det gjaldt RDK artikkel 4, anbefalte komiteen at straffelegging av ulike typer rasistiske ytringer burde reserveres for graverende saker, hvorpå lovbruddet må bevises utover enhver rimelig tvil. Mindre graverende tilfeller burde løses ved hjelp av andre tiltak enn strafferettslige, tatt i betraktning omstendigheter som ytringens karakter og virkning overfor den som rammes.

Komiteen uttalte at artikkel 4 forpliktet medlemsstatene til å vedta nasjonale lovbestemmelser til bekjempelse av rasistiske hatefulle ytringer. Videre noterte komiteen at artikkel 4 etter sin ordlyd ikke ga detaljert veiledning om kriterier for å evaluere hvorvidt en bestemt type opptreden var så kvalifisert at den kunne straffes. Komiteen redegjorde for en rekke faktorer den mente burde tas i betraktning ved vurderingen av om en ytring var kvalifisert nok til å medføre strafferettslige sanksjoner. Komiteen understreket også at straffebestemmelsene måtte gjennomføres på en effektiv måte gjennom etterforskning og straffeforfølgelse.

Når det gjaldt RDK artikkel 5 om medlemsstatenes plikt til å forby og avskaffe alle former for rasediskriminering, viste komiteen særlig til forbindelsen til retten til ytringsfrihet. Komiteen pekte på at vern mot rasistiske hatefulle ytringer blant annet handler om å verne om retten til ytringsfrihet for individer som rammes av slike ytringer, fordi et manglende vern kan skremme dem til stillhet.

Komiteen uttalte at RDK artikkel 7 forplikter statene til et program av tiltak innen undervisning, utdanning, kultur og informasjon for å bekjempe fordommer som fører til rasediskriminering. Komiteen understreket blant annet betydningen av at læreplaner og utdanningsmaterieell fremmer gjensidig respekt og toleranse mellom etniske grupper, betydningen av en balansert fremstilling av historiske hendelser samt medias rolle for å opptre ansvarlig og ikke referere unødige til etnisitet på en måte som fremmer intoleranse.

Avslutningsvis understreket komiteen at forholdet mellom et forbud mot rasistiske hatefulle ytringer og en levende ytringsfrihet bør vurderes som komplementære størrelser, og ikke som et uttrykk for et nullsumspill der betoning av det ene betyr nedvurdering av det andre.

4. URFOLK

Av aktuelle saker i 2013 omtales endringer i reindriftsloven om avvikling av områdestyrene (4.1) og Norges femte rapport til ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter (4.2).

Internasjonale kilder

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 artikler 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 artikler 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, jamfør også SP artikkel 27.

FNs generalforsamling vedtok 13. desember 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 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 Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Lov av 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, jamfør sameloven § 1-1. Av lovens § 1-2 følger at den samiske folkegruppen skal ha et eget, landsomfattende sameting.

Andre sentrale lover som ivaretar samers rettigheter, er finnmarksloven, reindrifftsloven og mineralloven.

4.1 Endringer i reindrifftsloven mv. – avvikling av områdestyrene

Stortinget vedtok 3. juni 2013 endringer i reindrifftsloven mv.²⁵¹ Endringene bygger på Prop. 89 L (2012–2013).

Endringen innebærer en avvikling av områdestyrene og overføring av områdestyrenes oppgaver til fylkesmannsembetene. Områdestyrene

²⁵¹ Lov av 14. juni 2013 nr. 45 om endringer i reindrifftsloven mv.

har vært en del av den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge siden 1979. De er kollegiale organer med fem eller syv medlemmer, som oppnevnes av fylkestinget og Sametinget i henhold til reindrifftsloven.

Bakgrunnen for endringene var evalueringer som viste at systemet med stor grad av lokal medvirkning gjennom områdestyrene, også kunne bidra til en rekke utilsiktede resultater. Dette omfattet mangelfull oppfølging av regulerende/inngrepene tiltak, overrepresentasjon av enkelte grupperinger og manglende legitimitet både i næringen og i samfunnet for øvrig. Formålet med avviklingen av områdestyrene var å forenkle og effektivisere den offentlige forvaltningen av reindriften. Regjeringen ønsket i større grad å harmonisere og inkludere reindrifftsforvaltningen med annen offentlig forvaltning, og å tydeliggjøre forvaltningsstrukturen.

I den forutgående høringsrunden var en rekke høringsinstanser kritiske til forslagene. Dette gjaldt i første rekke reinbeitedistriktene, en del kommuner i sentrale samiske områder, områdestyrene selv og Norske Reindriftsamers Landsforbund.

Sametinget var i sin høringsuttalelse enig i at det var behov for at den offentlige forvaltningen av reindriften bedres og styrkes, men stilte seg kritisk til det konkrete lovforslaget. Sametinget mente at myndighetene ikke hadde fulgt konsultasjonsprosedyrene i denne saken, og viste til at «ulike ordninger og løsninger» ikke var vurdert. Videre anså Sametinget at mandatene for evalueringsarbeidet som forslaget er begrunnet med, manglet legitimitet. Sametinget uttalte at det ikke vært med på denne prosessen og heller ikke var blitt informert på et tidlig stadium, men først etter at beslutningen var tatt. Sametinget var videre sterkt kritisk til behandlingen av de folkerettslige forpliktelsene i denne saken.

Etter myndighetenes syn var den foreslåtte endringen ikke i strid med hensynet til samisk innflytelse og medvirkning. Tvert om ville en harmonisering av reindrifftsforvaltningen med annen forvaltning i større grad kunne ha en inkluderende effekt med hensyn til reindriftssamiske problemstillinger. Reindriften ble da en del av det øvrige samfunnet og ikke noe på siden. For øvrig var myndighetene ikke enig med Sametinget i påstanden om at konsultasjonsprosedyrene ikke var fulgt i denne saken. Det ble også vist til at det folkerettslige spørsmålet om samisk medbestemmelse i forvaltningen mer generelt ville bli vurdert som del av oppfølgingen av NOU 2007:13 *Den nye sameretten*.

Endringene trådte i kraft 1. januar 2014.

4.2 Norges statsrapport til ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter

Norske myndigheter leverte i september 2013 sin statsrapport til ILOs ekspertkomité om gjennomføringen av ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk.²⁵²

I rapporten redegjorde myndighetene for innsats som gjaldt den overordnede politikken overfor samene, samers rett til utnyttelse av naturressurser i sine landområder, sosial sikkerhet og helse, utdanning samt kontakt og samarbeid over landegrensene.

Når det gjaldt den overordnede politikken overfor samene, viste myndighetene blant annet til at samene hadde rett til å delta i beslutningsprosesser som gjaldt deres interesser. Slike konsultasjoner førte ikke alltid til enighet, men sikret likevel at beslutningstakerne var kjent med Sametingets syn. Videre redegjorde myndighetene for sitt arbeid for å sikre økt kunnskap om samisk språk og kultur i politiet, kriminalomsorgen og domstolsapparatet.

Når det gjaldt samers rett til utnyttelse av naturressurser, viste myndighetene til lovbestemmelser som skal sikre samenes interesser ved statens regulering av landområdene i nord. Videre ble det redegjort for endringer i reindriftsloven om ansvaret for forvaltningen av reindriften. Myndighetene viste også til en konflikt om regulering av antall rein i reindriftssamfunnet. Antallet rein måtte ifølge myndighetene reduseres med nesten 40 000 dyr over en periode på ett til tre år. Videre opplyste myndighetene at Kystfiskeutvalget i 2008 fremla sin innstilling om rett til kystfiske i Finnmark. Sametinget og regjeringen hadde ulike syn på tolkningen av deler av folkeretten og hva dette innebar for fisket, men kom likevel til enighet om tiltak som skal ivareta tilgang til naturressurser for sjøsamene.

Når det gjaldt samers rett til sosial sikkerhet og helse, redegjorde myndighetene blant annet for en helseundersøkelse som var under gjennomføring i de tre nordligste fylkene i løpet av 2012–2014. Studien skulle øke kunnskapen om samers helsetilstand og deres bruk av helse- og omsorgstjenester. Videre opplyste myndighetene at Helse- og omsorgsdepartementet årlig instruerte de regionale helseforetakene om at samiske pasienters rettigheter og behov for tilpassede tjenester skal oppfylles både i planverk og i konkrete avgjørelser.

²⁵² Rapporten er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/SAMI_ilo169_Norges_rapport_2013.pdf

På utdanningsfeltet viste myndighetene til at barnehager i samiske distrikter etter barnehageloven skal være basert på samisk språk og kultur. Det var fortsatt mangel på samiske læremidler, og rapporter avdekket at enkelte samiske elever på grunn av dette ikke fikk den utdanningen de har krav på. Myndighetene fremhevet også regjeringens handlingsplan for å styrke samiske språk, som ble lagt frem i 2009.

Avslutningsvis ble opplyst at de nordiske landene sammen med de tre nordiske sametingene hadde startet forhandlingene om en nordisk samekonvensjon. Målet var å slutføre forhandlingene i løpet av fem år.

5. NASJONALE MINORITETER

I 2013 var det ingen saker som ble ansett som tilstrekkelig relevant til å inntas i dette kapittelet.

Internasjonale kilder

Nasjonale minoriteter er særskilt vernet gjennom Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (RKNM). 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.

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 utdyper forbudet mot diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning og nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. RDK er inkorporert i norsk rett gjennom diskrimineringsloven § 2, men ikke i menneskerettsloven med forrang. Diskrimineringsloven sikrer det rettslige vernet mot diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn, og gjelder for alle samfunnsområder med unntak av familieliv og personlige forhold.

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om nasjonale minoriteter.

6. BARN

Av aktuelle saker i 2013 omtales høring om endringer i straffelovene for styrket vern for barn mot seksuelt misbruk og drap (6.1), høring om ny tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon om individuell klagerett (6.2), endringer i barneloven om barneperspektivet i foreldretvister og økt beskyttelse mot vold og seksuelle overgrep (6.3) og om farskap og morskap (6.4), endringer i barnevernloven om kvalitet i barnevernets arbeid (6.5) og endringer i opplæringsloven om styrket vern mot mobbing (6.6). Videre omtales en høyesterettsdom om bruk av samfunnsstraff for en lovbrøyer under 18 år (6.7), Sivilombudsmannens uttalelse om vurdering av barnets beste ved avslag på søknad om besøkstillatelse i fengsel (6.8), anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (6.9), FNs barnekomités Generelle kommentar nr. 14 om barnets beste (6.10), FNs barnekomités generelle kommentarer om barns rett til helse, næringslivets påvirkning på barn og rett til hvile, fritid og lek mv. (6.11), Tilsynsmelding 2012 fra Statens helsetilsyn – sosialtjenester og barnevern (6.12) og endelig ny nasjonal strategi for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (6.13).

Internasjonale kilder

Barns særlige rettigheter er nedfelt i FNs barnekonvensjon (BK), i tillegg til at barn – i likhet med 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. I tillegg gir EMK artikkel 8 om retten til familieliv et stadig sterkere vern av barn ved å tillegge hensynet til barnets beste stor vekt. Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP) har en bestemmelse som verner om barnet, i artikkel 7. ILO-konvensjon

nr. 138 om minstealder for sysselsetting og ILO-konvensjon nr. 182 om de verste former for barnarbeid verner også om barnets rettigheter.

BK har fire grunnleggende prinsipper som skal gjelde alle saker som omfatter barn. Disse omfatter artikkel 6 om retten til liv og optimal utvikling, artikkel 3 om barnets beste som et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, forbudet mot all diskriminering i artikkel 2 og barnets rett til å bli hørt i alle saker som angår det, i artikkel 12.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer BK, EMK, SP og ØSK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. Norge har ratifisert de to tilleggsprotokollene til BK om barn i krig og salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi. Disse er også en del av menneskerettsloven. For øvrig verner barneloven og barnevernloven om barnets rettigheter, sammen med en hel rekke enkeltbestemmelser i annen lovgivning.

Grunnloven inneholder ikke særskilt beskyttelse av barns rettigheter.

6.1 Høring om endringer i straffelovene – styrket vern for barn mot seksuelt misbruk og drap

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 8. februar 2013 på høring en rekke forslag til endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005.²⁵³

Endringsforslagene omfattet forslag til endringer i straffeloven om seksuelle overgrep mot barn under 14 år, kriminaliseringsforpliktelser etter Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuelt misbruk og seksuell utnyttning, og et forslag om oppnevning av en særskilt advokat som skal ivareta interessene til barn som er drept av egne omsorgspersoner.²⁵⁴

Forslagene gikk blant annet ut på å endre straffeloven av 1902 § 195 første ledd første punktum, slik at all seksuell omgang med barn under 14 år er å betegne som voldtekt. Dette var gjennomført i straffeloven

253 Alle dokumenter i saken er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing--endringer-i-straffeloven-1902-og.html?id=714312>

254 Andre deler av høringsforslaget er omtalt i del III, 3. Forbudet mot slaveri og tvangsarbeid, del III, 9. Vern om privatliv og familieliv, og del V, 2. Forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn.

2005, som ennå ikke var trådt i kraft. Betegnelsen er ment å understreke at barn under 14 år ikke kan samtykke til seksuell omgang. Det ble også foreslått å endre straffeloven § 195 slik at bestemmelsen også omfatter «kvalifisert seksuell handling», noe som er ment å betegne de mest alvorlige tilfellene av seksuell handling. Dette skillet er allerede inntatt i straffeloven 2005.

I høringsnotatet redegjorde departementet også for rettstilstanden etter straffeloven 1902 § 195 tredje ledd, hvor det fremgår at villfarelse om alder ikke utelukker straffeskyld. Høyesterett fant i dom inntatt i Rt. 2005 s. 883 at denne bestemmelsen krenket uskyldspresumsjonen etter EMK artikkel 6 nr. 2. Etter dette har bestemmelsen blitt tolket innskrenkende, slik at den gir rom for en aktsomhetsvurdering av hvordan tiltalte har forholdt seg til den mindreåriges alder.

I EMDs avgjørelse fra 2011 *G mot Storbritannia*, fant domstolen at en lovregel med lignende innhold som straffelovens ikke krenket uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. Avgjørelsen åpnet for en ny vurdering av om det skulle gjelde et objektivt straffansvar for seksuell omgang med barn under 14 år. Departementet ba om høringsinstansenes vurdering av dette.

Videre redegjorde departementet for forpliktelsene etter Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk. Norge undertegnet konvensjonen, som inneholder flere krav om kriminalisering, i 2007. Disse kravene er ivarettet i straffeloven 2005. Departementet foreslo å endre straffeloven 1902 for å bringe også denne i samsvar med konvensjonens forpliktelser. Dette ville muliggjøre ratifikasjon av konvensjonen før straffeloven 2005 trer i kraft.

Til slutt foreslo departementet en endring i straffeprosessloven om at politiet skal oppnevne en advokat som skal ivareta barnets interesser i tilfeller der omsorgspersoner er mistenkt eller siktet for drap på barnet sitt, og politiet har henlagt saken. Begrunnelsen for forslaget var et ønske om å styrke barnets rettssikkerhet i disse tilfellene.

Høringsfristen var 1. juli 2013. Advokatforeningen sluttet seg ikke til forslaget om å gjeninnføre alder som et objektivt straffbarhetsvilkår. Selv om dette eventuelt ikke var uforenelig med EMK, var løsningen et brudd med de prinsippene som vår strafferett ellers bygger på. Ifølge Advokatforeningen medfører objektive bestemmelser en risiko for domfellelse av personer i velbegrunnet god tro, og det var ingen grunn til å tro at et krav om subjektiv skyld hemmet straffebudets effektivitet.

Barneombudet uttrykte støtte til forslaget om oppnevning av egen advokat for å ivareta drepte barns interesser, men hadde innvendinger mot de foreslåtte reglene om oppnevning. Barneombudet tok til orde for at oppnevning av egen advokat også burde kunne skje på initiativ fra andre enn politiet. Ombudet viste til at uklare vilkår om når plikten til å oppnevne advokat slår inn, i praksis vil kunne innebære at politiet ikke alltid velger å kontakte en advokat som skal granske politiets henleggelse.

Per 31. desember 2013 lå saken til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.

6.2 Høring om ny tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon om individuell klagerett

Utenriksdepartementet sendte 19. juni 2013 på høring en konsulentutredning med en juridisk analyse av konsekvensene av en eventuell norsk tilslutning til den nye tilleggsprotokollen til FNs barnekonvensjon om individuell klagerett.²⁵⁵ Utredningsarbeidet ble utført av advokat Frode Elgesem.

Mandatet for utredningen var å synliggjøre fordeler og ulemper med tilslutning til protokollen. Utreder ble også bedt om å redegjøre for statenes skjønnsmargin ved oppfyllelse av rettighetene i konvensjonen og hvilke implikasjoner individklager kunne medføre nasjonalt. Mandatet omfattet ikke å komme med en generell anbefaling vedrørende tilslutning.

Av utredningen fremgikk det at protokollen sannsynligvis vil styrke gjennomføringen av barns rettigheter nasjonalt og internasjonalt. Elgesem fant det også sannsynlig at klageadgangen vil bli brukt, og at det trolig også vil komme klager mot Norge. Som særlig aktuelle saksområder ble diskriminering og spørsmål om barnets beste opp mot innvandringsregulerende hensyn fremhevet. Elgesem påpekte at det synes å være begrensede muligheter for barn i Norge til å få prøvd saker om brudd på BK på nasjonalt nivå, og at det derfor burde foretas en gjennomgang av de rettsmidlene som er tilgjengelige for barn.

Elgesem anså at norske myndigheters handlingsrom trolig ville bli noe innsnevret ved at komiteens avgjørelser vil bli fulgt selv om de ikke er

²⁵⁵ Alle dokumentene i høringssaken er tilgjengelige her: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/horinger/hoeringsdok/2013/hoering-barnekonvensjon.html?id=731420>

rettslig bindende, men at innsnevringen av handlingsrommet trolig ikke blir dramatisk, da Norge allerede er bundet av BK og rettighetene i konvensjonen i stor grad er oppfylt på et høyt nivå. Utredningen viste også til at komiteens praksis vil bli en viktig rettskilde for tolkningen av BK uavhengig av om Norge ratifiserer.

Ifølge utreder var det er liten grunn til å tro at ØSK-rettighetene i BK ville bli brukt til å sette nye og omfattende krav til velferdsordningene, da statene vil bli gitt en skjønnsmargin ved gjennomføring av rettighetene. Skulle komiteen komme til et resultat som norske myndigheter anser ikke følger av konvensjonen, kan man unntaksvis fravike avgjørelsene, da de ikke er rettslig bindende.

Selv om protokollen i stor grad vil være positiv for barns rettigheter, påpekte Elgesem at det kan tenkes at barn vil bli manipulert av voksne til å innklage saker som ikke er til barnets beste. Komiteen skal etter protokollen nedsette retningslinjer for å hindre denne typen misbruk, men dette kunne likevel være vanskelig å avsløre.

Rapporten ble sendt på høring med frist for uttalelse 18. september 2013.

En rekke høringsinstanser avga hørings svar med merknader. UNICEF, Redd Barna og Barneombudet med flere støttet i stor grad opp under rapportens vurderinger, og fremhevet viktigheten av klageordningen for å styrke barns rettigheter både nasjonalt og internasjonalt. Norsk senter for menneskerettigheter støttet også rapportens funn og fremhevet at myndighetenes frykt for innskrenkinger i det demokratiske handlingsrommet synes å være sterkt overdrevet. Sivilombudsmannen var positiv til en revisjon av rettsmidler tilgjengelige for barn på nasjonalt nivå, og uttalte at dagens klageordninger blir lite brukt av barn og generelt ikke er tilrettelagt for dette.

Regjeringsadvokaten redegjorde for sentrale argumenter mot ratifikasjon og var delvis kritisk til rapportens innhold. Det ble blant annet hevdet at utreder ikke hadde tatt hensyn til alle relevante kilder. Videre fremhevet Regjeringsadvokaten at tilslutning til tilleggsprotokollen inngår i en overordnet debatt om maktforskyvning og rettsliggjøring. Det ble vist til de synspunkter som Regjeringsadvokaten fremmet i forbindelse med spørsmål om tilslutning til tilleggsprotokollen til ØSK-konvensjonen. Videre anså Regjeringsadvokaten at barnekomiteens sammensetning ikke var sammenfallende med ansvaret for å avgjøre om medlemsstatene har brutt sine folkerettslige forpliktelser.

Også Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda var skeptiske til en antatt innskrenkning i handlingsrom en ratifikasjon kan medføre. UNE fremhevet i sitt hørings svar at disse problemene kan unngås ved at myndighetene ved en eventuell ratifikasjon reserverte seg mot at komiteen behandlet klager om saker avgjort etter utlendingsloven.

I et eget vedtak allerede 21. juni 2013 anmodet Stortinget om at regjeringen snarest legger frem en sak om ratifikasjon av tilleggsprotokollen om individklagerett til FNs barnekonvensjon.²⁵⁶ I brev fra Utenriksdepartementet 21. august 2013 ble det opplyst at departementet ville følge opp vedtaket når høringsrunden var avsluttet. Det var per 31. desember 2013 usikkert når spørsmålet vil komme opp til behandling i Stortinget.

6.3 Endringer i barneloven om barneperspektivet i foreldretvister og økt beskyttelse mot vold og seksuelle overgrep

Stortinget vedtok 10. juni 2013 endringer i barneloven.²⁵⁷ Lovendringene bygget på Prop. 85 L (2012–2013).

Formålet med endringene var å styrke barns rettssikkerhet og barneperspektivet i foreldretvister samt å gi barn bedre beskyttelse i tilfeller der de risikerer å bli utsatt for skade, for eksempel ved vold eller seksuelle overgrep.

Endringene innebar en presisering av at barn under syv år skal ha mulighet til å uttale seg før det tas avgjørelser om personlige forhold for barnet. For det andre ble det presisert at det kan settes andre vilkår enn tilsyn for avgjørelser om samvær. Endringene medførte også en endring av den gjeldende tilsynsordningen ved å etablere et skille mellom såkalt beskyttet tilsyn og støttet tilsyn. Beskyttet tilsyn vil innebære at forelder og barn overvåkes under hele samværet, og er mest aktuelt i saker der det har vært problematikk knyttet til for eksempel vold, rus og psykiske lidelser. Støttet tilsyn skal være av noe mindre omfang, og vil være mest aktuelt å bruke i saker med høyt konfliktnivå mellom foreldrene, eller der barnet og forelderen ikke kjenner hverandre.

Endringene innebar videre enkelte forandringer i prosess- og saksbehandlingsreglene i foreldretvister. Blant annet ble det presisert at mekling kun skal brukes der saken er egnet for det. Av lovproposisjonen

²⁵⁶ Vedtaket er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/regpubl/stmeld/2013-2014/meld-st-4-20132014/2/11.html?id=738377>

²⁵⁷ Lov av 21. juni 2013 nr. 62 om endringer i barnelova (barneperspektivet i foreldretvister).

fremgikk det at departementet mente dette ikke var tilfelle i de fleste saker der det er fremsatt påstander om vold og overgrep.

I proposisjonen ble det vist til at det ved utformingen av reglene om foreldreansvar, bosted og samvær måtte tas hensyn til EMK artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet la til grunn at avbrytelse av kontakten mellom et barn og dets foreldre er å betrakte som et inngrep i retten til et familieliv. Det ble videre fremhevet at retten til samvær mellom barn og forelder må veies opp mot andre rettigheter barnet har, for eksempel retten til liv i henhold til EMK artikkel 2, vern mot umenneskelig behandling etter EMK artikkel 3 og vern av familie- og privatliv, herunder beskyttelse av personlig integritet etter EMK artikkel 8. Departementet viste til at det må gjøres en proporsjonalitetsvurdering av forelders rett til familieliv med barnet på den ene siden, og barnets rett til beskyttelse på den andre.

Lovforslagene var på høring i 2012. Forslag til endringer i barneloven for å gi barn bedre beskyttelse mot vold og overgrep hadde frist for uttalelse 1. desember 2012.²⁵⁸ Høringsinstansene var gjennomgående positive til intensjonene om bedre beskyttelse av barn mot vold og seksuelle overgrep. En overvekt av høringsinstansene var positive til de fleste eller alle forslagene. Enkelte høringsinstanser, blant annet flere domstoler, stilte seg likevel tvilende til om lovendring var nødvendig for å oppnå formålet med endringen, da intensjonene i forslaget allerede ivaretas gjennom dagens regler. Enkelte av forslagene som ble drøftet i høringsnotatet, ble ikke fremmet i lovproposisjonen, da departementet ønsket å utrede dem nærmere.²⁵⁹ Forslagene om endringer angående samvær under tilsyn ble sendt på høring med frist for uttalelse 20. september 2012.²⁶⁰ Flertallet av høringsinstansene var positive til lovendringene.

Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2014.

258 Se *Årbok 2012* s. 197.

259 Dette gjaldt blant annet forslaget om å tydeliggjøre i barneloven at den som barnet bor fast med, skal ha rett til å nekte samvær ved reell frykt for at barnet utsettes for vold eller seksuelle overgrep, forslaget om at domstolene skal ha plikt til å treffe midlertidig avgjørelse om samværsnekt i saker der det er risiko for vold eller overgrep mot barnet og til å melde fra til barnevernet om bekymringsverdige forhold uten hinder av taushetsplikt.

260 Se *Årbok 2012* s. 195.

6.4 Endringer i barneloven om farskap og morskap

Stortinget vedtok 10. juni 2013 endringer i barneloven.²⁶¹ Lovendringene bygget på Prop. 105 L (2012–2013), som var en oppfølging av NOU 2009:5 *Farskap og annen morskap. Fastsettelse og endring av foreldreskap*.²⁶² Lovendringene tok sikte på å regulere farskap og morskap i et bredt perspektiv, og utvalgets grunnleggende prinsipper for fastsetting av foreldreskap ble lagt til grunn.

Gjennom lovendringene ble det blant annet innført flere nye regler som har betydning for fastsettelse av farskap og morskap. Den såkalte Pater est-regelen, det vil si at en fødende kvinnes ektemann formodes å være barnets far, ble opprettholdt for barn født innenfor ekteskap. Regelen skal ikke gjelde for samboere, der det ble det innført en ny regel slik at mor og far må være enige for at farskap kan fastsettes ved erkjennelse.

I proposisjonen ble det fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets side lagt vekt på FNs barnekonvensjon artikkel 7, som fastslår at barn har rett til å kjenne sine foreldre. Det ble fremhevet at tilknytningen mellom barn og foreldre er grunnleggende i menneskers liv, og at foreldrenes rettigheter og plikter overfor barnet er knyttet til det juridiske foreldreskapet. På denne bakgrunn anså departementet at det var av vesentlig betydning at foreldreskap fastsettes så tidlig som mulig, da det vil føre til trygghet og stabilitet over tid for barnet. Videre ble det lagt vekt på at det i de fleste tilfeller vil være en målsetting at det juridiske foreldreskapet skal være i overensstemmelse med det biologiske.

De ulike lovendringene trådte i kraft på forskjellige tidspunkt, med siste dato for ikrafttredelse 1. juli 2014.

6.5 Endringer i barnevernloven om kvalitet i barnevernets arbeid

Stortinget vedtok 13. juni 2013 endringer i barnevernloven.²⁶³ Endringene bygget på Prop. 106 L (2012–2013).²⁶⁴

Formålet med lovendringen var å sikre høy kvalitet i barnevernets arbeid. Det ble fra departementets side lagt særlig vekt på krav til rettsikkerhet, forsvarlighet og barns medvirkning, sammen med kunn-

261 Lov av 21. juni 2013 nr. 64 om endringer i barnelova (farskap og morskap).

262 Utredningen er omtalt i *Årbok 2009* s. 168.

263 Lov av 21. juni 2013 nr. 63 om endringer i barnevernloven.

264 Endringsforslagene ble sendt på høring i to runder i 2012. Høringene er omtalt i *Årbok 2012* s. 194 og 196.

skaps- og kompetanseutvikling og god samhandling mellom forvaltningsnivåene.

Endringene innebar blant annet lovfesting av at barnevernstjenestens tiltak og tjenester skal være forsvarlige. Videre medførte endringene en lovfesting av barnevernstjenestens plikt til å følge opp mindreårige under og etter varetektfengsling og soning av fengselsstraff. Det ble også vedtatt en overordnet bestemmelse som sikrer barns rett til medvirkning i barnevernssakene. Samtidig ble det innført en adgang til å ha med seg tillitsperson i møter med barnevernstjenesten. For å sikre barns rett til familieliv med søsken, ble det også vedtatt en bestemmelse som gir rett til samvær mellom søsken etter en omsorgsovertakelse. Endelig ble det fastslått at tilsynet med det enkelte barn i fosterhjem overføres fra barnevernstjenesten til kommunen som sådan, og at kommunen skal påse at de som skal utøve tilsynet, gis nødvendig opplæring og veiledning.

Lovendringene trådte i kraft på ulike tidspunkt, med siste dato for ikrafttredelse 1. juni 2014.

6.6 Endringer i opplæringsloven om styrket vern mot mobbing

Stortinget vedtok 21. juni 2013 en rekke endringer i opplæringsloven.²⁶⁵ Endringene bygget på Prop. 129 L (2012–2013).

Endringene innebar blant annet innføring av en erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde for saker om psykososialt miljø, slik som mobbesaker. Den nye bestemmelsen om delt bevisbyrde åpner for at en elev kan legge frem opplysninger som gir grunn til å tro at skoleeier i en sak ikke har overholdt sine forpliktelser overfor eleven. Skoleeieren må i slike tilfeller sannsynliggjøre at skolen har handlet som den skal, og at skolen ikke er å bebreide. Skoleeieren må dermed motbevise de opplysningene som eleven har pekt på. En slik bestemmelse utgjør et unntak fra hovedprinsippet i norsk erstatningsrett hvor bevisbyrden påhviler den skadelidte. Endringene ble blant annet begrunnet i hensynet til å gjøre det skjeve styrkeforholdet mellom en elev på den ene siden og en skole eller skoleeier på den annen, mer rettferdig i slike saker.

Videre ble foreldelsesfristen for anmeldelse av straffesaker om psykososialt miljø mot skoleeier utvidet fra to til fem år. I proposisjonen ble

²⁶⁵ Lov av 21. juni 2013 nr. 98 om endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)

utvidelsen begrunnet i at det bør være lettere enn i dag å gå til straffesak i tilfeller hvor et slikt behov er til stede, da dette vil gi mer rettferdighet i enkeltsaker og på sikt bidra til å redusere omfanget av mobbing. Det ble også vist til at det ofte kan være tidkrevende å vurdere om det bør anlegges sak.

De ovennevnte forslagene ble sendt på høring 19. oktober 2012 med frist 3. januar 2013. En rekke høringsinstanser avga innspill. Flertallet var positive til forslagene, men det var også flere instanser som ikke støttet forslagene, særlig innenfor kommunesektoren. Lovforslaget ble likevel vedtatt uten vesentlige endringer fra forslaget som ble fremsatt i høringsrunden.

Lovendringene trådte i kraft 1. august 2013.

6.7 Høyesterettsdom om bruk av samfunnsstraff for en lovbrøyer under 18 år

Høyesterett avsa 29. mai 2013 dom i sak om straffeutmåling for forsøk på voldtekt til samleie.²⁶⁶

Gjerningspersonen, som var 17 år på gjerningstidspunktet, hadde med formål om å gjennomføre samleie angrepet en 71 år gammel kvinne i hennes eget hjem. Saken reiste blant annet spørsmål om samfunnsstraff skulle idømmes på grunn av gjerningspersonens lave alder, jamfør FNs barnekonvensjon (BK).

Høyesterett gjennomgikk de faktiske forholdene og vurderte hva som etter en samlet vurdering fremsto som en riktig fengselsstraff. Tatt i betraktning gjerningspersonens alder, at voldtekten ikke ble gjennomført, og at gjerningspersonen hadde tilstått, ble straffen satt til to år og ni måneder.

Høyesterett viste så til straffeloven § 18 hvor det fremgår at fengsel bare skal anvendes på personer under 18 år når dette er «særlig påkrevd». Høyesterett uttalte videre at straffelovens bestemmelser om lovbrøyer under 18 år må sees i sammenheng med BK. Særlig ble det vist til BK artikkel 3 om barnets beste, og BK artikkel 37 bokstav b som fastslår at frihetsberøvelse av mindreårige skal være siste utvei og eventuelt benyttes i kortest mulig tidsrom. Det ble også vist til artikkel 40, der det fremgår at det skal tas særlig hensyn til barn som har begått straffbare

²⁶⁶ HR-2013-1121-A, publisert i Rt. 2013 s. 776.

handlinger. Tiltaltes alder tilsa derfor at straffen skulle settes til samfunnsstraff eller betinget fengsel.

Høyesterett fant at handlingens grovhet og de skjerpene omstendighetene i saken tilsa at den betingede delen av en eventuell fengselsstraff ikke kunne settes til mer enn to år. Høyesterett gikk så over til å vurdere om det i stedet for en slik delt dom kunne anvendes samfunnsstraff. Høyesterett viste til at straffeloven § 28 i 2012 ble endret slik at det kunne gis samfunnsstraff til lovbrøyttere under 18 år, selv om den alternative fengselsstraffen ville vært høyere enn ett år. Lovendringen hadde sin bakgrunn i en utvikling de siste årene i retning av å anvende mer samfunnsstraff. Høyesterett viste til at dette utgangspunktet var lagt til grunn i en rekke høyesterettsdommer.

Høyesterett fant på bakgrunn av rettspraksis at spørsmålet om bruk av samfunnsstraff måtte avgjøres ut fra en konkret avveining der hensynet til barnet står sentralt, og mer sentralt desto yngre barnet er. På den annen siden måtte det også tas hensyn til om samfunnsstraff i tilstrekkelig grad markerte alvoret i krenkelsen den domfelte har gjort seg skyldig i.

Høyesterett viste til at det av forarbeider til ny straffelov av 2005 følger at det skal utvises forsiktighet med å idømme samfunnsstraff for grov vold eller seksuallovbrudd, selv om lovbrøytters alder er lav. Utsagnet måtte imidlertid ses i lys av de senere års utvikling med økt bruk av samfunnsstraff.

Videre viste Høyesterett til forslaget om innføring av ungdomsstraff, som ble fremsatt i 2011. Retten viste til at formålet med ungdomsstraff er å redusere bruken av ubetinget fengsel for mindreårige utover det som er mulig med samfunnsstraff, og at ungdomsstraff således er ment for mer alvorlige tilfeller enn der samfunnsstraff kan benyttes. Av forslaget fremgikk det likevel at for eksempel alvorlige seksuallovbrudd har en slik karakter at fengselsstraff vanskelig kan erstattes av alternativer. Uttalelsene i dette forslaget tilsa at det var noe mindre rom for å bruke samfunnsstraff i saker om alvorlige seksualforbrytelser.

Høyesterett kom med fire stemmer mot én til at lovbruddets grovhet og de skjerpene omstendighetene tilsa at det i den foreliggende sak måtte reageres med fengselsstraff på to år og ni måneder, hvorav to år ble gjort betinget med en prøvetid på tre år.

6.8 Sivilombudsmannens uttalelse om vurdering av barnets beste ved avslag på søknad om besøkstillatelse i fengsel

Sivilombudsmannen avga 22. oktober 2013 uttalelse i en sak der spørsmålet var om kriminalomsorgen hadde foretatt en tilfredsstillende vurdering av barnets beste da moren As besøkstillatelse ble inndratt.²⁶⁷

Mor A fikk avslag på søknad om å besøke innsatt X etter at hennes tidligere besøkstillatelse ble inndratt fordi hun hadde forsøkt å smugle inn narkotika, hamburgere og en mobiltelefon. Parets fem år gamle barn var avhengig av moren som ledsager for besøk i fengselet.

Sivilombudsmannen viste til at forvaltningen er forpliktet til å følge FNs barnekonvensjon (BK), som gjelder som norsk lov med forrang fremfor annen lovgivning. Etter BK artikkel 3 nr. 1 skal barns beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, og etter BK artikkel 9 nr. 3 har barnet rett til å opprettholde direkte kontakt med begge foreldrene.

Sivilombudsmannen påpekte at barnets rett til familieliv ikke opphører når en av foreldrene må sone fengselsstraff. Sivilombudsmannen viste også til straffegjennomføringsloven § 3 annet ledd, som sier at barns rett til samvær særlig skal vektlegges under gjennomføring av straffen.

Sivilombudsmannen understreket at kriminalomsorgen har et selvstendig ansvar for å ta hensyn til barnets beste. Hva som er barnets beste, ville ifølge ombudsmannen variere fra sak til sak. I alle tilfeller medfører det en plikt til å foreta en konkret vurdering av hva som er til barnets beste, og i enkelte saker må kriminalomsorgen foreta en ytterligere vurdering av saken ved å innhente uttalelser mv.

I den konkrete saken anså Sivilombudsmannen at det var en svakhet ved vedtaket at det ikke var foretatt en egen vurdering knyttet opp mot det yngste barnet på fem måneder. Ifølge ombudsmannen kan et så lite barn ha andre behov enn de eldre barna, for eksempel til å være i umiddelbar nærhet til sin mor, og hvor andre kontaktformer som telefon og brev ikke er tilstrekkelig. Det var også uheldig at det i kriminalomsorgens avslag ikke fremkom en nærmere vurdering av om de ulike kontrolltiltakene som A uttrykkelig hadde samtykket til, kunne gjøre besøk sikkerhetsmessig forsvarlig. Ettersom X ble løslatt kort tid etter at saken ble brakt inn for ombudsmannen, lot Sivilombudsmannen saken bero med de merknadene som var fremkommet.

²⁶⁷ Sak nr. 2012/1794, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

6.9 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter offentliggjorde 29. november 2013 sine anbefalinger etter Norges femte periodiske rapportering om gjennomføringen av ØSK.²⁶⁸

Komiteen uttrykte bekymring over Norges gjennomføring av ØSK på flere områder som berører barn og unge.

For det første pekte komiteen på at den månedlige størrelsen på trygdens barnebidrag ikke utgjør et tilstrekkelig inntektssupplement for familier til å dekke barnerelaterte levekostnader, særlig når det gjelder aleneforeldre og lavinntektsfamilier. Komiteen uttrykte også bekymring over at satsen for sosialhjelp som utbetales til individer som ikke deltar i kvalifikasjonsprogrammet, er utilstrekkelig til å sikre en anstendig tilværelse, og særlig for de 40 prosent av sosialhjelpsmottakerne, som ikke mottar andre former for støtte.

Komiteen anbefalte norske myndigheter å påse at barnebidraget gir tilstrekkelig støtte slik at familiene kan dekke barnerelaterte levekostnader, og å iverksette hurtige og målrettede tiltak for å øke satsen for sosialhjelp, særlig for familier som ikke mottar andre former for støtte. Komiteen anmodet myndighetene om å foreta jevnlig evaluering av sosialhjelpssatsene for å bringe dem i samsvar med levekostnadene, og for å sikre at vanskeligstilte kan leve et anstendig liv.

Komiteen gjentok sin bekymring fra 2005²⁶⁹ over det høye og økende antallet barn som ble tatt ut av sine familier. Den noterte samtidig at det i juni 2013 ble vedtatt endringer i barnevernloven om ansvaret for oppfølging av barn i fosterfamilier. Komiteen anbefalte å iverksette tiltak for å identifisere og gjøre noe med de underliggende årsakene til omsorgsovertakelsen. Videre gjentok komiteen sin anbefaling til myndighetene om å foreta en periodisk og helhetlig gjennomgang av saker der barn plasseres utenfor hjemmet, og å iverksette styrkede tiltak for å gi foreldre nødvendig hjelp for å sette dem i stand til å ivareta sin rolle som foreldre. Komiteen anbefalte også at myndighetene sikret at kommunene, med sitt oppfølgingsansvar for fosterhjemsbarn, ble tilført tilstrekkelige ressurser og støtte for å muliggjøre forebyggende tiltak i utsatte hjem, og oppfølging etter plassering utenfor hjemmet.

²⁶⁸ Anbefalingene er tilgjengelige under feltet for Norge på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=622&Lang=en

²⁶⁹ Se omtale i *Årbok 2005* s. 101–102.

Komiteen uttrykte også bekymring over at barnevernstjenesten i 2007 bare fikk ansvar for enslige mindreårige asylsøkere under femten år. Komiteen anbefalte på denne bakgrunn å utvide ansvarsområdet til barnevernstjenestene slik at de omfatter alle enslige mindreårige asylsøkere, for å påse at alle barn uten foreldreomsorg får rett til slike tjenester.

Flere av komiteens anbefalinger omtales i kapitlene under del IV, del V, 3. Forbudet mot etnisk diskriminering samt del VI, Næringslivets samfunnsansvar.

6.10 FNs barnekomité's Generelle kommentar nr. 14 om barnets beste

FNs barnekomité offentliggjorde 29. mai 2013 sin Generelle kommentar nr. 14 om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn, en rettighet som følger av BK artikkel 3 nr. 1.²⁷⁰

Formålet med den generelle kommentaren er å styrke anvendelsen av og respekten for barnets beste. Ifølge komiteen gir artikkel 3 uttrykk for et grunnleggende prinsipp som skal benyttes ved tolkning av de andre bestemmelsene i konvensjonen. Komiteen fastslo at prinsippet om barnets beste er tredelt og gjelder både som en selvstendig rettighet, som et tolkningsprinsipp og som en prosedyreregel.

For di bestemmelsen er en selvstendig rettighet, skal barnets beste vurderes konkret og utgjøre et grunnleggende hensyn ved avgjørelse i en sak som berører barns interesser. Ifølge komiteen er BK artikkel 3 nr. 1 direkte anvendelig (selvkraftig) og kan påberopes for en domstol. Som et tolkningsprinsipp innebærer BK artikkel 3 nr. 1 at en juridisk bestemmelse som gir rom for mer enn én tolkning, skal tolkes på den måten som mest effektivt tjener barnets beste. Som en prosedyreregel innebærer artikkelen at beslutningsprosessen i en sak som vil påvirke barn, skal inkludere en vurdering av positive og negative konsekvenser for barnet eller barna det gjelder.

Komiteen uttalte at konvensjonens artikkel 3 forplikter partene til å sikre at hensynet til barnets beste blir ivaretatt i nasjonal lovgivning, av offentlige og private institusjoner som yter tjenester eller tiltak rettet mot barn, og i rettslig og administrativ saksbehandling. Komiteen frem-

²⁷⁰ Kommentaren er tilgjengelig på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11

hevet også viktigheten av klagemekanismer og prosedyrer for å sikre realiseringen av barns rettigheter. Komiteen la også vekt på statens ansvar for å spre informasjon og kunnskap om bestemmelsens innhold.

Komiteen foretok deretter en juridisk analyse av ordlyden i BK artikkel 3. Blant annet redegjorde komiteen for hva som ligger i at barnets beste skal være «et grunnleggende hensyn». Komiteen uttalte at ordene «skal være» innebærer en sterk forpliktelse for statene, og innebærer at staten ikke kan utøve skjønn med hensyn til om barns beste skal vurderes og tillegges vekt.

Komiteen uttalte videre til at artikkel 3 dekker et bredt spekter av situasjoner. Det var derfor behov for en fleksibel anvendelse, blant annet fordi hensynet til barnets beste kan komme i konflikt med andre interesser eller rettigheter. I tilfeller av motstrid må spørsmålet løses i den konkrete sak, og interessene til alle parter må nøye balanseres. Barnets rett til å få sitt beste vurdert som et grunnleggende hensyn, innebærer at barnets interesser skal ha høy prioritet, og ikke bare være ett av flere hensyn.

Komiteen drøftet også hvordan statene best kan vurdere og fastsette hva som er til barnets beste. I denne sammenhengen ble det understreket at det må foretas en konkret vurdering i lys av de foreliggende omstendighetene. Ved vurderingen av hva som er til barnets beste, må det ifølge komiteen tas hensyn til en rekke forhold ved barnet eller barna som er berørte, blant annet alder, kjønn, grad av modenhet, erfaring, tilstedeværelse eller fravær av foreldre, kvaliteten på relasjonene i familien og andre miljømessige faktorer. Videre ble det redegjort for prosessuelle garantier for å sikre gjennomføringen av barns beste. Komiteen understreket at barnets egne synspunkter må tillegges vekt i tråd med BK artikkel 12.

Norsk oversettelse av kommentaren er tilgjengelig på Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementets hjemmesider.²⁷¹

271 http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/bld_2006-2009/tema-og-redaksjonelt-innhold/redaksjonelle-artikler/2009/generelle-kommentarer-fra-fns-barnekomit.html?id=573909

6.11 FNs barnekomité – Generell kommentar om barns rett til helse, om næringslivets påvirkning på barn og om rett til hvile, fritid og lek

FNs barnekomité offentliggjorde 17. april 2013 tre generelle kommentarer om komiteens forståelse av rettigheter i BK.²⁷² I det følgende gis en kort omtale av komiteens generelle kommentarer nr. 15 om barnets rett til helse, nr. 16 om næringslivets påvirkning på barns rettigheter og nr. 17 om barnets rett til hvile, fritid, lek, fritidsaktiviteter, kulturliv og kunstnerisk virksomhet.

Generell kommentar nr. 15 omhandler barnets rett til helse i henhold til BK artikkel 24. Komiteen uttalte at det til tross for gode resultater for barns helse i årene etter at konvensjonen ble vedtatt, fortsatt gjenstår store utfordringer.

Komiteen gjennomgikk ordlyden i bestemmelsen og fastsatte nærmere innholdet i barnets rettigheter og de forpliktelser som påligger statspartene. Komiteen uttalte at BK artikkel 24 innebærer en sterk plikt til handling, ved at statspartene skal sikre «at helse- og andre relevante tjenester» er tilgjengelige og oppnåelige for alle barn, med særlig oppmerksomhet rettet mot sårbare områder og grupper. Ifølge komiteen er det påkrevd med et omfattende primærhelsevesen, et tilstrekkelig lovverk og vedvarende oppmerksomhet på de underliggende faktorene for barns helse. Videre uttalte komiteen at statene i samsvar med BK artikkel 24 blant annet må redusere barnedødeligheten, prioritere universell tilgang for barn til primære helsetjenester, påse at barn med psykiske lidelser får adekvat behandling uten unødvendig medisiner, sikre tilgang til ernæringsmessig trygg mat og rent drikkevann mv.

Generell kommentar nr. 16 omhandler statenes ansvar med hensyn til næringslivets påvirkning på barns rettigheter. Innledningsvis uttalte barnekomiteen at næringslivet har fått økt innflytelse på barns rettigheter de siste tiårene, blant annet på grunn av globalisert økonomi, desentralisering, og privatisering av statsfunksjoner. Komiteen viste til at det ikke finnes noe rettslig bindende instrument som angir næringslivets ansvar for menneskerettighetene, men påpekte at alle bedrifter må oppfylle sine forpliktelser når det gjelder barns rettigheter, og at statene må påse at de gjør dette.

Komiteen utdypet statspartenes plikt til å respektere, beskytte og oppfylle sine forpliktelser med hensyn til næringslivets påvirkning av barns

272 Kommentarene er tilgjengelige på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11

rettigheter. Komiteen viste til at statene har plikt til å sikre at alle aktører respekterer barns rettigheter, blant annet i forbindelse med virksomhet og drift. Statene må videre iverksette alle nødvendige tiltak for å hindre bedrifter i å forårsake eller bidra til brudd på barns rettigheter. Statene må også sørge for stabilt og forutsigbart juridisk rammeverk og regulerte miljøer som legger til rette for at næringslivet respekterer barns rettigheter. Komiteen påpekte også at statene har plikt til å sørge for effektive rettsmidler og oppreisning for brudd på barns rettigheter.

Generell kommentar nr. 17 omhandler barnets rett til hvile, fritid og lek mv. som følger av BK artikkel 31. Komiteen uttrykte bekymring for den lave anerkjennelsen av denne rettigheten fra statene. Komiteen pekte blant annet på manglende investeringer i passende tiltak, beskyttende lovgivning, og barns manglende deltakelse i nasjonal og lokal planlegging.

Komiteen gjennomgikk ordlyden i artikkel 31 og knyttet kommentarer til hvordan begrepene lek, hvile, fritid med videre er å forstå. Det ble i denne sammenheng understreket at alle barn skal ha like muligheter. Endelig konkretiserte komiteen statenes forpliktelser til å realisere artikkel 31, som omfattet tiltak om lovgivning, planarbeid, utredning og forskning, budsjettarbeid, universell utforming og lokale tiltak.

Norske oversettelser av de tre kommentarene er tilgjengelige på Barne- likestillings- og integreringsdepartementets hjemmesider.²⁷³

6.12 Tilsynsmelding 2012 fra Statens helsetilsyn – sosialtjenester og barnevern

Statens helsetilsyn publiserte i april 2013 sin Tilsynsmelding 2012.²⁷⁴ Meldingen tok for seg sentrale problemstillinger for tilsynet med barnevern, sosialtjenester og helsetjenester gjennom året som var gått.

Meldingen løftet frem flere problemstillinger knyttet til barn, basert på tilsynsrapportene fra 2012. Det ble blant annet vist til en omfattende undersøkelse gjort av landets fylkesmenn som søkte å kartlegge om barns behov blir vurdert ved behandling av søknader om økonomisk

273 http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/bld_2006-2009/tema-og-redaksjonelt-innhold/redaksjonelle-artikler/2009/generelle-kommentarer-fra-fns-barnekomit.html?id=573909

274 Tilsynsmeldingen er tilgjengelig på <http://www.helsetilsynet.no/upload/Publikasjoner/tilsynsmelding/tilsynsmelding2012.pdf>

stønad etter sosialtjenesteloven. I 85 prosent av tilsynene fant fylkesmennene svikt i kommunenes kartlegging av barnas situasjon og behov.

I meldingen ble det også lagt frem en undersøkelse som viste at barn ikke får det de har krav på av undersøkelser og hjelpetiltak etter barnevernloven. Undersøkelser gjort av landets fylkesmenn viste lovbrudd eller forbedringsområder i hele 47 av 55 kommuner. Tilsynet viste til at kommunene ikke fulgte eksisterende rutiner for oppfølging av bekymringsmeldinger, som en av grunnene til svikten.

6.13 Ny nasjonal strategi for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom

Regjeringen la den 2. september 2013 frem den nasjonale strategien *Barndommen kommer ikke i reprise – Strategi for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom* (2014–2017).²⁷⁵

Planen var et samarbeid mellom Helse og omsorgsdepartementet, Jus- tisdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Formålet med planen var å sikre alle barn gode og trygge oppvekstvilkår og forhindre at barn og ungdom utsettes for vold, seksuelle overgrep eller andre krenkelser i eller utenfor hjemmet. Departementet fremhevet viktigheten av at barn og ungdom skal kunne føle seg trygge i sitt hjem, nærmiljø, i barnehagen og på skolen.

Strategien fremhevet at et styrket barneperspektiv er nødvendig for å nå de målene som går frem av planen. Det vises i denne sammenheng til barns rett til å bli hørt som er nedfelt i artikkel 12 i FNs barnekonvensjon, i barnevernloven § 6-3 og i barneloven § 31. Strategien gjennomgikk også det eksisterende kunnskapsgrunnlaget når det gjaldt forekomsten av vold i barne- og ungdomsmiljøene, seksuelle overgrep og digitale krenkelser mot barn og ungdom.

I strategien ble det presentert 42 tiltak som skal sikre barn en trygg oppvekst. Tiltakene kan deles opp i følgende hovedkategorier: Forebygging, nødvendigheten av å avdekke overgrep, tilpasset hjelpe- og behandlingstilbud, samarbeid mellom ulike offentlige instanser samt kunnskap og kompetansebygging.

²⁷⁵ Planen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Strategi_Overgrep_m_bokmerker_revidert.pdf

7. FUNKSJONSHEMMEDES RETTIGHETER

Av aktuelle saker i 2013 omtales ratifikasjon av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (7.1), endringer i diskrimineringsombudsloven om tilsyn med gjennomføring av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (7.2) og en høring om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven om rett til brukerstyrt personlig assistanse (7.3). Videre omtales Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse i en sak om universell utforming på juridisk fakultet (7.4) Likestillings- og diskrimineringsombudets rapporter om utfordringer ved gjennomføring av CRPD (7.5), stortingsmelding om mennesker med utviklingshemming (7.6) og endelig en rapport fra Funksjonshemmedes Fellesforbund (7.7).

Internasjonale kilder

Diskrimineringsforbudene i EMK artikkel 14, SP artikkel 2 og 26 og ØSK artikkel 2 inneholder en ikke-uttømmende oppregning av diskrimineringsgrunnlag. Forbudene gjelder i tillegg til grunnlagene som er uttrykkelig nevnt, også diskriminering «på noe grunnlag» eller på grunnlag av «annen status».

Diskriminering på grunnlag av funksjonshemming vil derfor være dekket selv om dette ikke er nevnt i oppregningen av aktuelle diskrimineringsgrunnlag. Dette er kommet klart til uttrykk i BK artikkel 2, som uttrykkelig nevner funksjonshemming som forbudt diskrimineringsgrunnlag. 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 ratifiserte 3. juni 2013 FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.²⁷⁶ 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.

²⁷⁶ Konvensjonsteksten er tilgjengelig på www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconve.pdf

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.

Rettighetene for personer med nedsatt funksjonsevne reguleres særskilt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.²⁷⁷ Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Arbeidsmiljøloven beskytter mot diskriminering og trakassering i arbeidslivet.²⁷⁸

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om funksjonshemmedes rettigheter.

7.1 Ratifikasjon av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

Regjeringen ratifiserte 3. juni 2013 FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).²⁷⁹

Konvensjonen fastslår at menneskerettighetene gjelder fullt ut for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Konvensjonens formål er å fremme, beskytte og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne en full og likeverdig rett til å nyte menneskerettighetene, og å fremme respekten for deres verdighet. Konvensjonen forbyr enhver form for diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Konvensjonen gir et menneskerettslig vern til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette kan omfatte personer med fysiske handikap slik som rullestolbrukere eller personer med nedsatt syn/hørsel, men også mennesker med mentale funksjonsnedsettelse som alvorlige psykiske lidelser eller utviklingshemming.

Konvensjonen skal sikre respekt for de gjeldende sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene til mennesker med nedsatt

²⁷⁷ Lov av 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. For omtale av endringer, se del V, 1. Diskrimineringsforbudet, 1.1 Nye lover om diskriminering.

²⁷⁸ Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv., kap. 13.

²⁷⁹ Se informasjon om status for ratifikasjonen i FNs traktatdatabase: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en

funksjonsevne. Konvensjonen gir som sådan ikke nye menneskerettigheter, men understreker at det eksisterende vernet må sikres uten diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Konvensjonen pålegger dessuten statene enkelte forpliktelser som er særlig tilpasset for å ivareta denne gruppens menneskerettigheter, blant annet en plikt til å treffe hensiktsmessige tiltak for å fremme tilgang til det fysiske miljøet og tiltak for å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne tilgang til den støtten de kan trenge for å kunne utøve sin rettslige handleevne.

Medlemsstatene skal også sørge for nasjonal gjennomføring ved å plassere et ansvar for konvensjonen via kontaktpunkt i forvaltningen, ved å opprette en uavhengig mekanisme for å overvåke gjennomføringen av konvensjonen og ved å sørge for inkludering av sivilsamfunnet i overvåkingsprosessen.

I forbindelse med ratifikasjonen avga norske myndigheter to erklæringer om sin forståelse av tre sentrale bestemmelser i CRPD. Begrunnelsen for dette var uklarehet med hensyn til hvor langt statens forpliktelser anses å strekke seg etter disse bestemmelsene, i lys av nyere internasjonal tolkningspraksis.

Den første erklæringen angir at CRPD artikkel 12 om likhet for loven skal forstås slik at den tillater fratakelse av rettslig handleevne eller bistand til å utøve rettslig handleevne og/eller tvungent vergemål der slike tiltak er nødvendige, som en siste utvei og underlagt kontrollmekanismer. Videre ble det avgitt en erklæring om forståelsen av CRPD artikkel 14 om rett til frihet og personlig sikkerhet, lest i sammenheng med artikkel 25 om rett til helse. Erklæringen gir uttrykk for en forståelse om at konvensjonen tillater tvungen omsorg og behandling av mennesker, herunder tiltak for å behandle psykiske lidelser, når omstendighetene gjør slik behandling nødvendig som en siste utvei, og behandlingen er undergitt rettssikkerhetsgarantier.

Under en forutgående åpen høring i Stortingets arbeids- og sosialkomité i oktober 2012 var flere deltakende organisasjoner kritiske til tolkningserklæringene.²⁸⁰ Det ble blant annet vist til at nåværende praksis i psykisk helsevern var erkjent problematisk, og at det var uheldig dersom tolkningserklæringene forstås som en aksept og forlengelse av denne praksisen. Myndighetene ble oppfordret til å revurdere behovet for slike tolkningserklæringer. Flere av høringsinstansene pekte også

²⁸⁰ Se nærmere omtale i *Årbok 2012* sidene 43–47 og 206–207.

på behovet for å ta stilling til spørsmålet om ratifikasjon av tilleggsprotokollen til CRPD, som etablerer en individuell klagerett.

I Arbeids- og sosialkomiteens innstilling til Stortinget om ratifikasjon ble spørsmålet om tolkningserklæringene ikke nærmere kommentert.²⁸¹ Stortinget ga i vedtak 19. mars sitt samtykke til regjeringens forslag til ratifikasjonstekst med tilhørende erklæringer. Stortinget støttet også regjeringens forslag om at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal få oppgaven som nasjonalt tilsynsorgan etter CRPD artikkel 33 nr. 2.

Under stortingsdebatten ble det fremsatt et forslag på vegne av Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti. Forslaget lød: «Stortinget ber regjeringen i løpet av våren 2013 gjennomføre en utredning som synliggjør fordeler og ulemper ved å ratifisere tilleggsprotokollen om individklagerett til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.» Forslaget ble nedstemt med 50 mot 44 stemmer.

Konvensjonen trådte i kraft for Norges vedkommende 3. juli 2013, som angitt i CRPD artikkel 45 nr. 2.

7.2 Endringer i diskrimineringsombudsloven – tilsyn med gjennomføring av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

Stortinget vedtok 2. april 2013 endringer i diskrimineringsombudsloven.²⁸² Endringene bygget på Prop. 105 (2011–2012).

Endringene innebar at Likestillings- og diskrimineringsombudet ble gitt oppgaven med å føre tilsyn med gjennomføringen av FN-konvensjonen om mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Lovendringen gjennomfører CRPD artikkel 33 nr. 2 om nasjonalt tilsyn med gjennomføring av konvensjonen.

Tilsynsansvaret innebærer at ombudet skal gjøre uavhengige vurderinger av hvordan myndighetene etterlever pliktene konvensjonen, og av status for gjennomføringen av rettighetene i konvensjonen. Ombudet har allerede et slikt tilsynsansvar med hensyn til FNs kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon.

Endringene trådte i kraft 3. juli 2013.

²⁸¹ Komiteens innstilling og øvrige saksdokumenter er tilgjengelige på <http://www.stortinget.no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=52670>

²⁸² Lov av 31. mai 2013 nr. 23 om endringer i diskrimineringsombudsloven.

7.3 Høring om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven – rett til brukerstyrt personlig assistanse

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 22. mars 2013 på høring et forslag om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven.²⁸⁵ Endringene gikk ut på å rettighetsfeste såkalt brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

BPA innebærer at tjenestemottakeren er arbeidsleder for sine faste assistenter og selv bestemmer hvilke oppgaver assistentene skal utføre, og når det skal skje. BPA omfatter også brukere som ikke kan fungere som arbeidsleder selv, for eksempel barn med funksjonsnedsettelse, hvor vergene står for brukerstyringen.

Bakgrunnen for lovforslaget var et anmodningsvedtak i Stortinget i 2011. Regjeringen ble bedt om å utrede de økonomiske konsekvensene av BPA og raskt komme med forslag om rettighetsfesting innenfor den samme økonomiske rammen som gjelder i dag.²⁸⁴ BPA er allerede en tjeneste som kan ytes etter helse- og omsorgstjenesteloven. Endringsforslaget innebar en rettighetsfesting av tjenesten.

Ettersom Stortinget ba om forslag om rettighetsfesting uten ekstra kostnader, var forslaget fra departementet avgrenset til de tilfellene hvor ordningen var kostnadsnøytral sammenliknet med ordinære kommunale tjenester. Dette innebar at ordningen for det første var avgrenset til brukere under 67 år. For det andre var ordningen avgrenset til praktisk bistand og opplæring og omfattet ikke støttekontakt, da støttekontaktordningen gjennomgående var billigere for kommunene enn BPA. For det tredje ble ordningen avgrenset til brukere med «varig og stort behov». Med «stort behov» mente regjeringen minst 32 timer i uken, men også brukere med tjenestebehov på minst 25 timer i uken fikk rett til BPA etter forslaget, forutsatt at ikke kommunen da kunne dokumentere vesentlig økte kostnader ved BPA.

Høringsfristen var 1. august 2013. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) var blant instansene som innga høringsinnspill. FFO ga uttrykk for at det var svært positivt at regjeringen hadde foreslått å rettighetsfeste BPA, men var mindre fornøyd med selve forslaget. FFO var bekymret for at forslaget kunne føre til en svekkelse av den eksisterende BPA-ordningen, og mente at forslaget var svært langt unna å rettighetsfeste en BPA-ordning slik den fungerer i dag. Det ble vist til avgrensningene mot støttekontakt og samfunnsdeltakelse, samt av-

283 Alle dokumenter i saken er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/endringer-i-pasient-og-brukerrettighets.html?id=720523>

284 Vedtak nr. 686, 17. juni 2011.

grensningen mot personer over 67 år. Forslaget berørte heller ikke BPA utenfor hjemmet eller på reise som problematiske avgrensninger.

Det ikke-kommersielle samvirket Uloba uttalte i sitt hørings svar at høringsnotatet la for dagen et foreldet syn på funksjonshemmede. De viste til at funksjonshemmede kun var beskrevet som omsorgstrengende, hjelpetrengende brukere, og at all forståelse av funksjonshemmede som deltakende og aktive mennesker med behov for praktisk bistand for å kunne jobbe, gå på skole og bidra til samfunnet, var fraværende. Uloba anså det også som uheldig at departementets forslag ikke kommenterte om eller hvordan rettighetsfesting av BPA sto i forhold til FN-konvensjonen om mennesker med nedsatt funksjonsevne, og at heller ikke øvrige menneskerettighetsspørsmål var berørt.

I den politiske plattformen for Regjeringen Solberg som ble fremlagt i oktober 2013, forpliktet regjeringspartiene seg til rettighetsfesting av ordningen med BPA.

Per 31. desember 2013 lå forslaget til behandling i Helse- og omsorgsdepartementet.

7.4 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse i en sak om universell utforming på juridisk fakultet, UiO

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 19. september 2013 uttalelse i en sak der spørsmålet var om manglende HC-parkeringsplasser og tilgjengelighet til Domus Bibliotheca på Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo var i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9.²⁸⁵

Ombudet viste innledningsvis til at det med universell utforming menes tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig. Plikten til universell utforming rekkes ifølge ombudet så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten. I henhold til lovens § 9 tredje ledd skal man i den konkrete vurderingen avveie den positive effekten og viktigheten av tilretteleggingen opp mot kostnader og andre former for belastning som tilretteleggingen medfører.

Ombudet bemerket at det var forutsatt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven at det skal komme forskrifter om universell utforming av

285 Sak 12/1718, tilgjengelig på www.ldo.no

eksisterende bygg og uteområder etter plan- og bygningsloven. Frem til disse forelå, måtte loven tolkes med forsiktighet, og det kan bare pålegges enkle tiltak som kan oppfylles uten større økonomiske investeringer, og som ikke får innvirkning på samfunnsmessige prioriteringer som skal løses i forskriftene.

Ombudet så på flere forhold tilknyttet universell utforming av juridisk fakultet. Ombudet fant at fakultetets stenging av HC-inngangen til Domus Bibliotheca under en periode med oppussing var lovstridig. Ombudet fant også at universitetet hadde handlet i strid med kravet til universell utforming da HC-inngangen til Domus Bibliotheca stengte kl. 19. Man måtte ha nøkkel for å betjene heisen, og brukerne trengte assistanse fra bibliotekansatte eller teknisk avdeling for å komme ut av bygget etter forelesning. Ombudet mente det måtte være mulig å komme frem til individuelle løsninger som ikke ville være uforholdsmessige.

Ombudet anså det derimot ikke som lovstridig at HC-parkeringsplassen utenfor Domus Bibliotheca var stengt i perioden med oppussing, ettersom det ville være uforholdsmessig byrdefullt å sørge for at den skulle være tilgjengelig under oppussingsperioden. Når det gjaldt manglende HC-parkeringsplasser under Domus Nova, noterte ombudet at universitetet på dette punktet ikke oppfyller kravet til universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9. Ettersom universitetet gjennomførte planer om å opprette flere HC-parkeringsplasser, fant ombudet at det likevel ikke var tale om et lovstridig forhold, og viste til lovens tredje ledd.

Avslutningsvis bemerket ombudet at Norge ratifiserte FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) den 3. juni 2013, og at konvensjonens artikkel 24 innebærer en plikt til å sikre et inkluderende utdanningssystem for å virkeliggjøre retten til utdannelse.

7.5 Likestillings- og diskrimineringsombudets rapporter om utfordringer ved gjennomføring av CRPD

I desember 2013 offentliggjorde Likestillings- og diskrimineringsombudet tre rapporter som påpekte utfordringer utfordringer ved Norges oppfølging av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).²⁸⁶

²⁸⁶ Rapportene er tilgjengelige på www.ldo.no/CRPD/RAPPORTER

Bakgrunnen var at regjeringen ratifiserte CRPD i juli 2013.²⁸⁷ Likestillings- og diskrimineringsombudet ble senere dette året utpekt av Stortinget til å føre tilsyn med myndighetenes gjennomføring av konvensjonen.²⁸⁸ I rapportene presenterte ombudet sine første innspill til myndighetene om de områdene hvor man så størst sprik mellom CRPDs krav og norsk lov og praksis.

Ifølge ombudet hadde myndighetene ved å ratifisere CRPD påtatt seg ansvar for å påse at personer med nedsatt funksjonsevne sikres like muligheter gjennom rettigheter, ikke gjennom omsorg og veldedighet. På bakgrunn av juridiske analyser, erfaringer fra behandling av klagesaker og bred konsultasjon med sivilsamfunnet fremmet ombudet en rekke anbefalinger til myndighetene. De tre temaområdene omhandlet tvang i psykiatrien, tilgjengelighet og tilgang til informasjon, varer og tjenester. I rapportene ble norsk lov og praksis vurdert i lys av sentrale artikler i CRPD og den tolkningsutvikling som foregår blant annet gjennom CRPD-komiteens praksis.

Rapport om «Rett til frihet, personlig sikkerhet og likeverdige helsetjenester for personer med psykososiale funksjonsnedsettelse»

Rapporten behandlet spørsmålet om personer med psykososiale funksjonsnedsettelse har et tilstrekkelig menneskerettslig vern i norsk lovgivning i lys av CRPD. Problemstillingen var om psykisk helsevernlovens tvangshjemler – som gjelder personer med alvorlige psykiske lidelser – er diskriminerende og uforenlige med menneskerettighetene. På bakgrunn av den omfattende bruken av tvang i norsk psykiatri anså ombudet dette spørsmålet som særlig presserende.

Ombudet vurderte norsk lov og praksis på bakgrunn juridiske analyser av CRPD artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet, artikkel 12 om likhet for loven, artikkel 25 om retten til helse samt artikkel 15 om at ingen skal utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

For at Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter CRPD var det ifølge ombudet behov for en større lovreform på psykiatrifeltet. Ombudet anbefalte å oppheve psykisk helsevernloven og erstatte den med et ikke-diskriminerende regelverk som ikke særskilt retter seg mot personer med psykososiale funksjonsnedsettelse. Videre anbefalte ombudet at alternativer til tvang må utbygges slik at retten til likeverdige helsetjenester blir reell. I arbeidet med dette var det avgjørende at erfarings-

²⁸⁷ Se sak om ratifikasjon ovenfor i dette kapittelet.

²⁸⁸ Se sak om endring i diskrimineringsombudsloven ovenfor i dette kapittelet.

og forskningsbasert kompetanse om effektiv frivillig behandling vektlegges. Ombudet anbefalte videre å nedsette et utvalg som kan utrede hvordan såkalt «supported decision making» kan sikres i norsk rett og praksis.

Endelig anbefalte ombudet at Norge trekker de to avgitte tolkningserklæringene til artikler 12, 14 og 25 i CRPD så raskt som mulig.²⁸⁹ Ombudet påpekte at tolkningserklæringene ga signaler som var egnet til å redusere forståelsen og oppslutningen om CRPD som et effektivt verktøy for å hindre diskriminerende tvang og inngrep i autonomi.

Rapport om «Tilgjengelighet til grunnskoler og videregående skoler»

Rapporten behandlet spørsmålet om norske myndigheters etterlevelse av CRPD når det gjelder tilgjengelighet til grunnskoler og videregående skoler for barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Ombudet viste blant annet til en kartlegging som avdekket at mange av grunnskolene har så betydelige fysiske barrierer, at de stenger bevegelseshemmede elever ute fra likeverdig deltakelse.

Ombudet vurderte norsk lov og praksis på bakgrunn av juridiske analyser av CRPD artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 24 om utdanning. For å oppfylle sine forpliktelser etter CRPD mente ombudet at myndighetene må sikre at landets grunnskoler og videregående skoler blir tilgjengelige for barn og unge med nedsatt funksjonsevne.

Ombudet anbefalte myndighetene å innføre forskrifter om universell utforming av eksisterende grunnskoler og videregående skoler i tråd med forutsetningene i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Videre anbefalte ombudet at det fastsettes klare tidsfrister og planer for dette arbeidet, og at det avsettes tilstrekkelige faktiske og økonomiske ressurser til å sikre at planene blir gjennomført innenfor tidsfristene.

Rapport om «Rett til tilgang til informasjon, varer og tjenester»

Rapporten behandlet spørsmålet om hvorvidt norske myndigheter oppfyller CRPDs krav når det gjelder funksjonshemmedes rett til informasjon, varer og tjenester. Bakgrunnen for dette var blant annet at ombudet mottar en rekke henvendelser fra funksjonshemmede som ikke får tilgang til informasjon, varer og tjenester, fordi de ikke får den bistanden de trenger.

²⁸⁹ Disse problemstillingene er nærmere omtalt i sak om ratifikasjon ovenfor i dette kapitlet, og *Årbok 2012* s. 43 flg.

Ombudet vurderte norsk lov og praksis på bakgrunn av juridiske analyser av artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 19 om retten til selvstendig liv og til å være en del av samfunnet.

Ombudet mente at diskriminerings- og likestillingsloven ikke var tilstrekkelig for å sikre tilgang til informasjon, varer og tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne, og at det i større grad burde innføres en positiv plikt til å bistå funksjonshemmede ved behov. Ombudet anbefalte derfor myndighetene raskt å nedsette et lovutvalg med mandat til å vurdere lovendringer for å sikre retten til informasjon, varer og tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne i Norge. Videre anbefalte ombudet å følge opp et lovarbeid med opplæringsmateriell og veiledninger som gjøres tilgjengelig for alle virksomheter, at det gis pålegg om internopplæring og at retningslinjer gjøres kjent.

7.6 Stortingsmelding om mennesker med utviklingshemming

Regjeringen, ved Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, presenterte 21. juni 2013 stortingsmeldingen Meld. St. 45 (2012–2013) *Frihet og likeverd*.²⁹⁰

Formålet med meldingen var å gjennomgå levekårene for mennesker med utviklingshemming samt å vurdere hvor langt man har kommet i å gjennomføre ansvarsreformen.²⁹¹ Beskrivelsen av situasjonen for mennesker med utviklingshemming skulle også danne grunnlag for regjeringens videre politikk på området. Regjeringen viste til at Norge siden innføringen av ansvarsreformen var blitt sterkere forpliktet av menneskerettighetene på dette området. Det ble vist til at Norge i 2013 ratifiserte FNs konvensjon om menneskerettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Regjeringen fremhevet at selvbestemmelse, rettssikkerhet, kvalitet i opplæringen, deltakelse i arbeid og god helse og omsorg var viktige innsatsområder. Blant de områdene som ble ansett å by på utfordringer, viste regjeringen til store variasjoner mellom sektorene når det gjelder kunnskap om regler, ordninger og tiltak som er etablert, samt mangel på oppdatert og pålitelig informasjon.

²⁹⁰ Stortingsmeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-45-2012--2013.html?id=731249>

²⁹¹ Ansvarsreformen fra 1991 skulle bedre levekårene for personer med utviklingshemming og gi personer med utviklingshemming en likestilt tilværelse med den øvrige befolkningen.

Regjeringen fremhevet behovet for ytterligere kunnskap om selvbestemmelse for personer med utviklingshemming, både når det gjelder dilemmaer knyttet til selvbestemmelse, hvordan reglene om medvirkning praktiseres, og i hvilken grad selvbestemmelse faktisk ivaretas. Regjeringen varslet på den bakgrunn iverksettelse av en bred kunnskapsinnhenting om selvbestemmelse for personer med utviklingshemming.

Når det gjaldt utviklingshemmedes rettssikkerhet, viste regjeringen til ulike tilsynsorganer og ombud som skal sikre gruppens rettigheter. Ifølge meldinger sikret ikke de eksisterende systemene i tilstrekkelig grad rettssikkerheten for personer med utviklingshemming. Departementet ville derfor drøfte en kartlegging av rettssikkerheten for personer med utviklingshemming.

I meldingen ble det også fremhevet at personer med utviklingshemming er særlig utsatt for seksuelle overgrep fra familie, omsorgspersoner, bekjente og ansatte i velferdstjenestene. Kartleggingen av eksisterende kunnskap avdekket mangel på nasjonal kunnskap om omfanget, om hva som særpreger denne volden, og hvordan dette fanges opp og håndteres. Regjeringen ville derfor initiere ytterligere forskning på disse fenomenene for å få tilstrekkelig kunnskap for handling. Stortingsmeldingen lå ved utgangen av 2013 til behandling i Stortingets arbeids- og sosialkomité.

7.7 Rapport fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

På oppdrag fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) offentliggjorde advokat Else Leona McClimans 18. mars 2013 et politisk notat med tittelen *Funksjonshemmedes rettigheter de siste 10 år: hvor står vi foran Stortingsvalget i 2013?*²⁹²

Notatets målsetting var å gi et helhetlig bilde og oversikt over utviklingen av funksjonshemmedes rettssituasjon de siste 10 årene på områder av særlig viktighet for denne gruppen. Kartleggingen ble gjort i lys av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og ga en vurdering av funksjonshemmedes rettssituasjon. Utreder vurderte også gjennomføringen av eksisterende rettigheter for funksjonshemmede i lys av rettighetsinformasjon, rettshjelp og klageordninger.

²⁹² Rapporten er tilgjengelig på http://ffo.no/upload/Dokumenter/Rapporter/2013/funksjonshemmedes_rettigheter_notat_mcclimans.pdf

I notatet ble en rekke områder med særlig betydning for mennesker med funksjonshemming gjennomgått. Notatet redegjorde for utvikling og rettighetsoppfyllelse på områder som ikke-diskriminering, opplæring og utdanning, arbeid samt rettigheter knyttet til utbetalinger ved sykdom og skade, velferd og omsorg, sosiale tjenester, kultur- og fritidsaktiviteter, helsetjenester, tannhelsetjenester, tekniske hjelpemidler, transporttjenester og bolig.

McClimans fremhevet enkelte områder som ble ansett for å være særlig problematiske når det gjaldt gjennomføringen av funksjonshemmedes rettigheter. Notatet rettet også søkelys mot realiseringen av rettigheter. Det ble vist til at rettighetsinformasjon og rettshjelp ofte er nødvendig for å kunne realisere egne rettigheter. Det ble bemerket at det er vesentlig forskjell på å ha en rettighet og å få denne rettigheten oppfylt. Det ble videre fremhevet at mange er avhengig av rettshjelp. Det ble vist til at tilsyn i stort omfang avdekket at funksjonshemmede på flere samfunnsområder ikke fikk sine rettigheter oppfylt.

Notatet konkluderte med at funksjonshemmedes rettigheter synes å bære preg av en situasjon i *status quo*. Det hadde ikke skjedd vesentlige forbedringer de siste årene til tross for omfattende lovreformer, men gruppens rettigheter var heller ikke svekket. Notatet fremhevet at rettighetsfesting i seg selv ikke kunne løse alle problemer for funksjonshemmede. På en del områder ville det være mer nyttig å vurdere alternativer til rettighetsfesting. Et politisk rettighetsgrep kunne likevel være å innføre en aktivitets- og redegjøringsplikt også for diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne på kommunenivå, for å motvirke strukturell diskriminering som følger av barrierer mot mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Avslutningsvis ble det poengtert at søkelyset fremover burde rettes mot graden av realisering av eksisterende rettigheter, og det ble vist til særlige utfordringer i den forbindelse. Blant utfordringene ble det særlig fremhevet funksjonshemmedes underforbruk av rettigheter og manglende bruk av klagemuligheter, manglende bruk av rettslige strategier for å kreve sin rett, ineffektive klagemuligheter og kontroll, manglende sanksjonsmuligheter og at kommuner ikke oppfyller lovpålagte plikter.

8. FLYKTNINGERS OG ASYLSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN

Av aktuelle saker i 2013 omtales forslag til endringer i utlendingsloven om behandling av omgjøringsanmodninger (8.1), endringer i utlendingsloven om gjennomføring av Dublin III-forordningen (8.2), samt to uttalelser fra Sivilombudsmannen om Utlendingsnemndas saksbehandlingstid i asylsak (8.3) og om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i asylsak om hensynet til barnets beste (8.4). Videre omtales Norges oppfølging av anbefalinger fra FNs torturkomité (8.5), en rapport fra Utlendingsnemnda om oppfølging av stortingsmelding om barn på flukt (8.6), og informasjon om at Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppe skal avvikles (8.7)

Internasjonale kilder

FNs konvensjon om flyktningers rettslige stilling fra 1951 (flyktningkonvensjonen) med tilleggsprotokollen fra 1967 er den viktigste internasjonale konvensjonen for personer som søker beskyttelse mot forfølgelse 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). Hvilke personer som er beskyttet mot forfølgelse, er nærmere definert i konvensjonens artikkel 1 A.

Flyktningkonvensjonen inneholder også en rekke bestemmelser om flyktningers rettigheter i oppholdslandet (asyllandet), for eksempel med hensyn til ikke-diskriminering, religionsutøvelse og private rettsforhold.

De menneskerettighetene som følger av EMK og SP, gjelder også for flyktninger. Dette følger eksempelvis av EMK artikkel 1 og SP artikkel 2 første ledd, som pålegger staten å sikre rettighetene etter konvensjonen for alle som oppholder seg innenfor statens jurisdiksjon.

Når det gjelder ØSK, følger det av artikkel 2 tredje ledd at utviklingsland kan ta tilbørlig hensyn til sin nasjonale økonomi så vel som til menneskerettighetene når det gjelder sikring av rettighetene til ikke-statsborgere. Dette tilsier at for Norge gjelder plikten til å sikre også økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter for enhver innenfor norsk jurisdiksjon, uavhengig av statsborgerskap.

EMK artikkel 3 tolkes slik at den forbyr statspartene å returnere personer til land hvor de risikerer tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

TK 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 TK artikkel 3 er innarbeidet i den nye utlendingsloven § 73. Utlendingsloven § 3 slår fast at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler når disse har til formål å styrke utlendingens stilling.

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om flyktningers og asylsøkeres rettigheter.

8.1 Forslag til endringer i utlendingsloven om behandling av omgjøringsanmodninger

Regjeringen ved Justis- og beredskapsdepartementet la 21. juni 2013 frem Prop. 180 L (2012–2013) som inneholdt forslag til endringer i utlendingsloven om behandling av omgjøringsanmodninger.²⁹³ Proposisjonen var en oppfølging av NOU 2010:12 *Ny klageordning for utlendingssaker*.²⁹⁴

Proposisjonens hovedinnhold var forslag om endring i utlendingsloven som medførte at Utlendingsnemnda (UNE) som hovedregel skal avslå anmodninger om omgjøring av endelig avslag uten individualisert begrunnelse dersom anmodningen åpenbart ikke kan føre frem, med mindre særlige grunner taler for individualisert begrunnelse.

²⁹³ Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2012-2013/prop-180-l-20122013.html?id=730969>

²⁹⁴ Utredningen er omtalt i *Årbok 2010* s. 118.

Formålet med endringen var redusert ressursbruk i UNE samt å tydeliggjøre at anmodninger som åpenbart ikke kan føre frem, ikke medfører en fornyet prøving av saken som helhet. Ifølge departementet ville dette kunne bidra til å motvirke at mange feilaktig oppfatter omgjøringsanmodninger som nye klagerunder og at signaleffekten også bidra til at antallet omgjøringsanmodninger gikk ned.

Departementet foreslo også en hjemmel for å gi særskilte forskriftsregler om UNEs adgang til å avvise omgjøringsanmodninger som ikke oppfyller nærmere bestemte formkrav, eller som fremmes av utlendinger uten kjent oppholdssted. Formålet med forslaget var å effektivisere UNEs saksbehandling.

NOU 2010:12 ble sendt på høring 16. mai 2011, og i høringsrunden ble deler av de nevnte forslagene kommentert av flere høringsinstanser. Blant annet var NOAS kritiske til en for høy terskel for omgjøring av saker og fremhevet blant annet viktigheten av å få vurdert asylsøkende barns stadig nærmere tilknytning til riket. Også Juss-Buss stilte seg negative til utvalgets forslag om å begrense adgangen til ny behandling av utlendingssaker.

Per 31. desember 2013 var saken til behandling i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité. Foreløpig dato for behandling i Stortinget var satt til 25. februar 2014.

8.2 Endringer i utlendingsloven om gjennomføring av Dublin III-forordningen

Stortinget vedtok 16. desember 2014 endringer i utlendingsloven for å gjennomføre Dublin III-forordningen i norsk rett.²⁹⁵ Lovendringene bygget på Prop. 26 L (2013–2014).

Endringene var en nasjonal gjennomføring av den såkalte Dublin III-forordningen.²⁹⁶ Forordningen fastsetter kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som står ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person.

Forordningen var en videreutvikling av Dublin II-forordningen. Hovedformålet med den nye forordningen var å gjøre samarbeidet mellom

²⁹⁵ Lov av 17. desember 2014 nr. 132 om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen).

²⁹⁶ Europaparlaments- og rådsforordning nr. 604/2013 av 26. juni 2013.

medlemsstatene mer effektivt og styrke rettighetene til søkerne. I likhet med Dublin II-forordningen inneholder den nye forordningen ingen regler for realitetsbehandling av søknader om beskyttelse. Forordningen vil gjelde for alle tredjelandborgere og statsløse personer som søker internasjonal beskyttelse (som søknad om asyl eller subsidiær beskyttelse).

En sentral endring er reglene for fengsling/internerings. Ifølge forordningens hovedregel kan man heretter bare fengsle en utlending for å sikre overføring i henhold til Dublin-regelverket ved betydelig fare for unndragelse («significant risk of absconding»). Videre er fengsling kun tillatt i tilfeller hvor det er forholdsmessig, og mindre inngripende tiltak ikke anses tilstrekkelig. Varigheten av fengslingen skal være så kort som mulig, og ikke lenger enn nødvendig for å gjennomføre de administrative prosedyrene. Andre viktige endringer gjelder behandling av begjæringer om utsatt iverksettelse og en rutine for tidlig varsling av mangler i asylsystemet.

Forordningen oppstiller videre krav til statene om å sikre søkerne tilstrekkelig informasjon om Dublin-regelverket, gjennomføre intervju og tilby rettshjelp samt tolketjenester når det er nødvendig. I tillegg er det presisert at enslige, mindreårige asylsøkere som har nære slektninger i en medlemsstat, skal kunne få søknaden sin behandlet der.

Endringer i utlendingsloven skulle sikre at norsk regelverk var i samsvar med forordningen. Det ble derfor inntatt en gjennomføringsbestemmelse i utlendingsloven, slik at forordningen gjelder som norsk lov. Videre ble det vedtatt endringer i reglene om utsatt iverksettelse av vedtak om utsendelse til andre Dublin-land samt en særregel om pågripelse og fengsling ved fare for unndragelse når det foreligger vedtak om utsendelse til et annet Dublin-land.

Lovforslagene ble sendt på høring med frist for uttalelse 6. september 2013. Elleve høringsinstanser kom med merknader til forslagene. Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) uttalte at det var flere positive trekk ved den nye forordningen og fremhevet enslige, mindreårige asylsøkeres rettigheter og gjenforening med familiemedlemmer med subsidiær beskyttelse som eksempler. NOAS mente videre at det var gode grunner for å lovfeste en hovedregel om personlig intervju i Dublin-saker, med unntak for tilfeller hvor det er åpenbart at slikt intervju ikke er nødvendig. Dette ble ikke fulgt opp i lovproposisjonen.

Både NOAS og Advokatforeningen ga uttrykk for at det er mangler ved den rettshjelpen som tilbys denne gruppen i dag. Departementet var av

den oppfatning at rettshjelpen de aktuelle søkerne tilbys, er tilstrekkelig for å gi tilfredsstillende rettshjelp i tråd med forordningen.

Endringene trådte i kraft 1. januar 2014.

8.3 Sivilombudsmannens uttalelse om Utlendingsnemndas saksbehandlingstid i asylsak

Sivilombudsmannen avga 28. februar 2013 uttalelse i en sak som gjaldt lang saksbehandlingstid i Utlendingsnemnda.²⁹⁷

En person fremsatte i oktober 2008 søknad om asyl til UDI. Søknaden ble avslått, og søkeren påklaget saken til Utlendingsnemnda, som mottok saken i november 2010. I juni 2012 tok søkeren kontakt med Sivilombudsmannen, da han ennå ikke hadde fått noe svar på klagen fra Utlendingsnemnda. Sivilombudsmannen kontaktet Utlendingsnemnda og ba om en begrunnelse for den lange saksbehandlingstiden, og om en redegjørelse for videre fremdrift i saken.

Nemnda besvarte Sivilombudsmannens henvendelse og opplyste at klagesaken ble avgjort den 16. januar 2013.

I sin uttalelse viste Sivilombudsmannen til hva som ligger i forvaltningslovens krav om behandling av saker «uten ugrunnet opphold», og hva som kan legitimere lengre saksbehandlingstid.

Ombudsmannen pekte på at det i den konkrete saken var snakk om en saksbehandlingstid på cirka to år og to måneder, noe som fremsto som klart uheldig. For at en så vidt lang behandlingstid skal kunne aksepteres, måtte det ifølge ombudsmannen kreves en særskilt begrunnelse for tidsbruken. I svaret på Sivilombudsmannens henvendelse hadde nemnda vist til «sammensatte årsaker», «omfattende restansesituasjon» og «bemannings-/ressurssituasjonen» som årsaker til den lange saksbehandlingstiden. Sivilombudsmannen uttalte at en så vidt lang saksbehandlingstid ikke kunne aksepteres ut fra de årsaker nemnda hadde oppgitt.

På spørsmål om hvordan nemnda forholdt seg til den samlede saksbehandlingstiden for asylsaken, ble det påpekt at nemnda ikke hadde ansvar for sakens behandlingstid i UDI. Sivilombudsmannen påpekte på sin side at behandlingstiden i direktoratet var et forhold som nemnda

²⁹⁷ Sak 2012/2142, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

burde se hen til ved vurderingen av hvilke klagesaker som bør prioriteres. I den konkrete saken ble den totale saksbehandlingstiden fire år og tre måneder, noe nemnda mente var klart uheldig.

Til sist kommenterte Sivilombudsmannen det forholdet at klageren ikke hadde mottatt meldinger om at behandlingen av saken var forsinket, noe som ifølge Utlendingsnemnda kom av en systemfeil. Sivilombudsmannen ba nemnda vurdere om den etablerte prosedyren i tilstrekkelig grad sikret at forsinkelsesmeldinger ble sendt i tråd med kravet om god forvaltningsskikk.

8.4 Sivilombudsmannens uttalelse om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i asylsak – hensynet til barnets beste mv.

Sivilombudsmannen kom 17. januar 2013 med uttalelse i en sak som omhandlet Utlendingsnemndas avgjørelse om å avslå en asylsøknad og heller ikke innvilge søkeren oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.²⁹⁸ Det sentrale spørsmålet i saken var om hensynet til søkerens barn ble tilstrekkelig vektlagt i vurderingen av søknaden.

Asylsøkeren fremmet sin søknad om beskyttelse i Norge i 2008. Søknaden ble avslått i mars 2009. Samme år kom søkerens kone og deres syv mindreårige barn til Norge, og disse ble innvilget oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn. Utlendingsnemnda opprettholdt Utlendingsdirektoratets avslag på mannens asylsøknad, og nemndlederen uttalte at det forhold at resten av familien allerede hadde fått innvilget sine søknader, ikke kunne tillegges vekt.

Nemnda avsto senere to omgjøringsanmodninger fra mannen i henholdsvis 2010 og 2011. Fra nemndas side ble det blant annet understreket at hensynet til familierelasjoner måtte anses som tilstrekkelig ivaretatt gjennom reglene for oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring. Nemndlederen uttalte at slike omstendigheter ikke tillegges «vesentlig vekt» i asylsaker.

Asylsøkeren klaget saken inn for Sivilombudsmannen, som gjennomgikk sakens dokumenter og ba Utlendingsnemnda kommentere nærmere angitte forhold i saken. Sivilombudsmannen kom etter dette med sin uttalelse. Innledningsvis ble vist til bestemmelsen i utlendingsloven

²⁹⁸ Sivilombudsmannens avgjørelse i sak 2011/2813, tilgjengelig på www.sivilombudsman-nen.no

§ 38 som fastslår at i «saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn», og BK artikkel 3 om barnets beste. I den konkrete saken mente ombudsmannen at Utlendingsnemnda ikke hadde oppfylt sin plikt til å begrunne avslaget på asylsøknaden med hensyn til hvilke vurderinger av barnas situasjon som var blitt gjort. Sivilombudsmannen viste til at det ikke fremgikk av vedtakene om barnas behov hadde vært vurdert som et grunnleggende hensyn, og uttalte at en tydelig vurdering av barnas forhold ville ha bidratt til å styrke barnas rettssikkerhet i saken.

Videre kritiserte Sivilombudsmannen Utlendingsnemnda for å ha lagt til grunn at det ikke var adgang til å legge vekt på at klagerens ektefelle og barn allerede hadde fått oppholdstillatelse. Sivilombudsmannen viste her til FNs barnekonvensjon, og viste til at hensynet til barnets beste er gitt et eksplisitt vern som er gitt forrang fremfor nasjonale regler ved motstrid etter menneskerettsloven. På bakgrunn av dette mente Sivilombudsmannen at Utlendingsnemnda burde foretatt en grundig vurdering av hva som var best for barna i farens asylsak.

Sivilombudsmannen rettet også kritikk mot Utlendingsnemnda for ikke å ha foretatt en grundigere vurdering av hvorvidt saken burde sendes tilbake til behandling i førsteinstans for en ny vurdering. Avslutningsvis uttalte ombudsmannen at Utlendingsnemnda ikke hadde overholdt sin utredningsplikt etter forvaltningsloven når det gjaldt vurderingen av klagerens rolle i familien.

Sivilombudsmannen ba etter dette Utlendingsnemnda om å vurdere saken på nytt i lys av de fremkomne merknadene.

8.5 Norges oppfølging av anbefalinger fra FNs torturkomité

Norge mottok i november 2012 anbefalinger fra FNs torturkomité om gjennomføringen av TK.²⁹⁹ I tråd med komiteens regler for oppfølging ble Norge anmodet om å oversende informasjon om gjennomføringen av utvalgte anbefalinger innen ett år. Norske myndigheter sendte 22. november sine svar på denne anmodningen.³⁰⁰

Norske myndigheter besvarte blant annet komiteens anbefalinger om å redusere bruken og varigheten av fengsling av asylsøkere som mangler ID-dokumenter. I sitt svar understreket myndighetene at asylsøkere

²⁹⁹ Se *Årbok 2012* s. 79.

³⁰⁰ Norges svar er tilgjengelig på http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/NOR/CAT_C_NOR_CO_6-7_Add-1_13064_E.pdf

ikke blir rutinemessig fengslet, og at det ikke kan skje utelukkende på grunnlag av ankomst til Norge uten ID-dokumenter. Myndighetene opplyste at en utlending kan arresteres ved manglende samarbeid om å klarlegge identitet, eller dersom det er særlige grunner til å mistenke at det er oppgitt falsk identitet.

Videre ble det vist til at en frihetsberøvelse ikke må utgjøre et uforholdsmessig inngrep, at frihetsberøvelsen blir avgjort av domstolen for inntil fire uker av gangen, og at maksimumstiden ikke kan overstige tolv uker med mindre det foreligger særlige grunner. Myndighetene oppga at den gjennomsnittlige varigheten av utlendingsrettslige frihetsberøvelser for de første åtte månedene av 2013 var åtte og en halv dag. Den gjennomsnittlige varigheten på fengsling på bakgrunn av ID-tvil var cirka 24 dager. Mer enn 90 prosent av fengslingene fant sted i forbindelse med effektivering av returvedtak.

Videre besvarte myndighetene komiteens anbefalinger om å garantere nødvendige rettsikkerhetsgarantier for å ivareta rettighetene til individer som er utvist eller skal returneres, om at utlendinger skal sikres tilstrekkelig rettshjelp i slike saker, og om at det skal etableres prosedyrer slik at utlendingene blir informert om sine rettigheter på et språk de forstår.

Myndighetene opplyste at rettighetene til utledninger er sikret gjennom en grundig prosess med rett til anke, mulighet til å anmode om omgjøring av vedtak samt mulighet til å anmode om utsatt iverksettelse. Videre fremgikk det at myndighetene anser det eksisterende systemet for rettshjelp som tilfredsstillende, blant annet under henvisning til at alle asylsøkere og mange utviste personer har rett til fri rettshjelp. Myndighetene viste til at rettshjelpsordningen ble evaluert i oktober 2012, og at spørsmålet var til vurdering i Justis- og beredskapsdepartementet.

Endelig besvarte myndighetene komiteens anbefalinger om å styrke innsatsen for å forebygge at mindreårige asylsøkere forsvinner fra asylmottakene. Myndighetene presiserte innledningsvis at opphold i asylmottak er et frivillig tilbud, men at saker der barn forsvinner er bekymringsfulle, da det antas at noen av disse barna kan være ofre for menneskehandel. Myndighetene viste til en ny lovbestemmelse innført i barnevernloven i 2012, som åpner for å pålegge enslige mindreårige opphold i lukket institusjon i inntil seks måneder uten deres samtykke, dersom barnet risikerer å bli utsatt for menneskehandel.

Myndighetene pekte også på viktigheten av gode samarbeidsrutiner mellom mottakene, det lokale politiet og barnevernstjenesten når barn

forsvinner fra mottak. Slike rutiner må fastlegge enighet med hensyn til når mottakene skal varsle politiet. Politidirektoratet har ansvaret for å følge utviklingen og gjennomføringen av slike rutiner ved asylmottakene.

Andre deler av myndighetenes svar omtales i del III, 2. Forbudet mot tortur.

8.6 Utlendingsnemndas rapport om oppfølging av Stortingsmelding om barn på flukt

Utlendingsnemnda (UNE) avga den 17. juni 2013 en rapport til Justis- og beredskapsdepartementet om lengeværende barn i asylsaker.³⁰¹ I rapporten oppsummerte UNE hvordan stortingsmeldingen «Barn på flukt» fra juni 2012 ble fulgt opp.³⁰²

Rapporten omhandlet i all hovedsak barnefamilier som etter å ha fått endelig avslag på en asylsøknad, var blitt værende i Norge ulovlig. Klagerne hadde anmodet UNE om å omgjøre det tidligere vedtaket, blant annet under henvisning til barnas tilknytning til Norge. UNE opplyste at samlet saksbehandlingstid i 2012 i UDI og UNE for barnefamilier som fikk sine asylsøknader behandlet av begge instanser, var vel 20 måneder i gjennomsnitt. I de fleste tilfeller var det derfor ikke saksbehandlingstiden i klagesakene som var årsaken til at barnefamilier med avslag på sin asylsøknad, fortsatt oppholdt seg i Norge flere år etter at søknaden ble fremsatt.

Utgangspunktet etter gjeldende praksis var at om lag fire og et halvt års oppholdstid og ett år på skole gir barn i familier en tilknytning til Norge som kan utgjøre sterke menneskelige hensyn og gi grunnlag for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Dette utgangspunktet gjaldt både før og etter stortingsmeldingen. UNE understreket at barns tilknytning til Norge vurderes individuelt, og måtte bero på en avveining mot innvandringsregulerende hensyn. Det ble også vist til hovedregelen om at oppgitt identitet må være dokumentert eller sannsynliggjort før tillatelse gis. Få av søkerne som var omfattet av rapporten, hadde dokumentert eller sannsynliggjort sin identitet.

Etter at stortingsmeldingen om barn på flukt ble fremlagt i juni 2012 og frem til utgangen av mai 2013, hadde UNE vurdert om det var grunnlag

³⁰¹ Rapporten er tilgjengelig på UNEs hjemmeside www.une.no

³⁰² Se omtale av Stortingsmeldingen i *Årbok 2012* s. 224–226.

for å omgjøre tidligere avslag for 73 barnefamilier med barn med om lag fire og et halvt års oppholdstid og ett år på skole. Barnefamiliene omfattet 314 personer, hvorav 179 var barn. 37 av familiene fikk innvilget oppholdstillatelse i Norge. Syv av familiene ble gitt flyktningstatus, mens 30 av de nevnte familiene fikk oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, blant annet under henvisning til barns tilknytning. Disse 30 familiene omfattet 117 personer, hvorav 66 var barn.

Ifølge UNE var omgjøringsprosenten i disse sakene cirka 50 prosent, dersom man tok utgangspunkt i antall familier med barn som har om lag fire og et halvt års oppholdstid og ett år på skole, inkludert familier med beskyttelsestillatelser. UNE hadde ikke direkte sammenliknbar statistikk fra tiden forut for meldingen. Det beste tilgjengelige sammenligningsgrunnlaget viste at noen flere familier som hadde barn med en tilsvarende oppholds- og skoletid, hadde fått omgjort sine vedtak det siste året sammenliknet med 2010/2011, da omgjøringsprosenten lå på drøyt 30 prosent. UNE viste også til at stortingsmeldingen ble benyttet i saksbehandlingen som en supplerende veileder til lov, forskrift, forarbeider og andre rettskilder, og blant annet forholdt seg til meldingens skille mellom tungtveiende og mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn.

Avgjørelsene fra det siste året viste, med få unntak, at mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn ikke alene er nok til å fastholde tidligere avslag når barnefamilier med barn i skolealder har hatt en oppholdstid på om lag fire og et halvt år eller mer. Ifølge UNE viste sammenligninger med praksis før meldingen at avgjørelsene var blitt tydeligere formulert og inneholdt en mer enhetlig vektning av ulike relevante innvandringsregulerende hensyn.

8.7 Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppe avvikles

Advokatforeningen meddelte den 10. oktober 2013 at Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppe i utlendingsrett, som har vært i virksomhet fra mars 2007, vil bli avviklet.³⁰³

Advokatforeningens Aksjons- og prosedyregruppe har hatt som mål å bedre rettshjelpstilbudet for asylsøkere og innvandrere. Gruppen har mottatt og behandlet anmodninger om bistand fra enkeltpersoner, og på bakgrunn av søknad gitt gratis bistand ved erfarne advokater i kon-

³⁰³ Se Advokatforeningens hjemmesider: <http://www.advokatforeningen.no/Aktuelt/Nyheter/Advokatforeningens-aksjons-og-prosedyregruppe-avvikles/>

krete saker. Videre har gruppen arbeidet med å bidra til kunnskapsformidling og kompetanseheving innen rettsområdene asyl- og utlendingsrett og menneskerettigheter samt arbeidet rettspolitisk for å styrke utlendingers rettsstilling

I de drøyt syv årene som prosedyregruppen har vært i virksomhet, har den gjennomgått totalt 1755 vedtak. 71 saker har blitt gjenstand for rettslig prøvning. Prosedyregruppen har fått medhold ved dom, eller ved omgjøring av UNE, i cirka 70 prosent av sakene.

Prosedyregruppen viste til at det er påvist et udekket rettshjelpbehov, og at den har bidratt til en korrigerende ubalansen mellom saksøkende asylsøkere/utlendinger og staten. Prosedyregruppen fremhevet også at den har demonstrert viktigheten av tilgang til domstolsprøving for den enkelte, og at deres virksomhet har medvirket til en mer nærgående domstolskontroll av UNEs vedtak. Endelig viste prosedyregruppen til at deres arbeid har medvirket til utviklingen av en mer nyansert rettspraksis på området.

Avviklingsperioden antas å vare til våren 2014. Ifølge prosedyregruppen vil dets erfaringer og resultater i denne perioden bli nærmere dokumentert. Materialet vil blant annet bli benyttet som grunnlag for innspill til politiske myndigheter. Det ble varslet et særlig fokus på behov for fri sakførsel til utlendinger/asylsøkere som ønsker å prøve lovligheten av UNEs vedtak, endring av reglene for administrativ klagebehandling, og lengeværende barns rettsstilling.

VI NÆRINGSLIVETS SAMFUNNSANSVAR

Av aktuelle saker i 2013 omtales anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1.1).

Innledning

Næringslivets samfunnsansvar er en term uten nærmere definert juridisk innhold. Internasjonale organisasjoner – som FN, OECD og ILO – har utarbeidet retningslinjer for hvordan 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 statssuverenitet, 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 menneskerettighetsbrudd.

1.1 Anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter offentliggjorde 29. november 2013 sine anbefalinger etter Norges femte periodiske rapportering om gjennomføringen av ØSK.³⁰⁴

Komiteen uttrykte bekymring over Norges gjennomføring av ØSK på et område som berører næringslivets samfunnsansvar. Komiteen pekte på at menneskerettslige konsekvensanalyser ikke utgjorde en del av vurderingen forut for investeringer foretatt for Statens pensjonsfond utland. Komiteen anbefalte blant annet norske myndigheter at Norges

³⁰⁴ Anbefalingene er tilgjengelige på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=622&Lang=en under feltet for Norge.

Bank Investment Management (NBIM), som forvalter fondet, foretar slike analyser forut for investeringer i selskaper som opererer i tredjeland.

Flere av komiteens anbefalinger omtales i kapitlene under del IV og del V, 3. Forbudet mot etnisk diskriminering og 6. Barn.

1. KONGELIG RESOLUSJON AV 21. SEPTEMBER 2001

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

**DET KONGELIGE KIRKE-, UTDANNINGS- OG FORSKNINGS-
DEPARTEMENT**

KONGELIG RESOLUSJON

Statsråd Trond Giske

Saksnr. 01/1269

Dato 21.9.2001

ETablering av og mandat for nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Institutt for menneske- rettigheter

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

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

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

Dette er fulgt opp i Innst. S. nr. 23 (2000–2001), hvor det står «Komiteen viser til at en nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal legges til det nåværende Institutt for menneskerettigheter.

Komiteen ønsker å understreke viktigheten av at en slik nasjonal institusjon er uavhengig av nasjonale myndigheter og at institusjonen må være mer enn et kompetansesenter. Forskningsaktivitet samt aktivitet knyttet til utredning, rådgivning og overvåking må gis prioritet.»

I Stortingets budsjettbehandling ble det satt av 3,5 millioner kroner til opprettelse av nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Institutt for menneskerettigheter (Budsjettinnst. S. nr. 12 (2000–2001)). Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Utenriksdepartementet har i fellesskap utarbeidet forslag til mandat. Mandatet er utarbeidet i tråd med føringer i St.meld. nr. 21 (1999–2000), Innst. S. nr. 23 (2000–2001) og FNs anbefalinger.

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

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet tilrår:

I

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

II

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

Forslag til mandat for nasjonal institusjon for menneskerettigheter:

Nasjonal institusjon skal bidra til større bevissthet om og bedre oppfyllelse av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene i Norge. Den skal bistå myndigheter, organisasjoner, institusjoner, og enkeltpersoner med utredning, rådgivning, utdanning og informasjon om forhold som berører menneskerettighetene. Dette skal skje på basis av egen forskning om og kontakt med forskningsmiljøer i Norge og internasjonalt. En grunnleggende forutsetning er at den nasjonale institusjonen har kompetanse og kapasitet til egen forskning, grunnforskning – så vel som oppdragsforskning. Denne kompetansen må ligge til grunn for in-

stitusjonens 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). Ordningen er en statsdrevet prosess der det er statene som gjennomgår situasjonen for menneskerettigheter i den enkelte stat, i motsetning til de konvensjonsbaserte ordningene der ekspertkomiteer står for overvåkingen. Landgjennomgangen skjer på bakgrunn av alle FN-konvensjoner staten har ratifisert. Gjennomgangen baserer seg på tre dokumenter: statens egen rapport, oppsummering av statens forhold til FNs konvensjoner og menneskerettighetsorganer og oppsummering av rapporter fra sivilt samfunn (begge fra sekretariatet i OHCHR). Norske myndigheter har påtatt seg en frivillig forpliktelse om å levere en midtveisrapport om oppfølging av rådets anbefalinger fra 2009. Midtveisevalueringen foregikk høsten 2012. Norges neste gjennomgang finner sted under rådets 14. sesjon i mai 2014. Statsrapporten skal leveres tolv uker før sesjonen, mens innspill fra andre aktører skal leveres seks til åtte måneder før sesjonen.

SP: Den norske regjeringen skal i henhold til SP artikkel 40 levere statsrapporter til FNs menneskerettighetskomité hvert femte år. Norge

leverte sin sjette rapport i desember 2009, og komiteen avga sine konkluderende merknader til Norge i november 2011. Rapporteringen har blitt forskjøvet, og Norges syvende rapport skal leveres i november 2016.

ØSK: Den norske regjeringen skal i henhold til ØSK artikkel 16 levere statsrapporter til FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter hvert femte år. Norges femte rapport ble levert 30. juni 2010. Komiteens muntlige dialog med norske myndigheter fant sted i november 2013, og komiteen avga sine konkluderende merknader til Norge i desember 2013. Norges sjette rapport skal leveres i november 2018.

RDK: Den norske regjeringen skal i henhold til RDK artikkel 9 levere statsrapporter til FNs rasediskrimineringskomité hvert annet år. Norge leverte sin kombinerte 19. og 20. rapport i november 2009, og komiteen avga sine konkluderende merknader til Norge i april 2011. Norges kombinerte 21. og 22. rapport ble levert i september 2013. Det er ikke fastsatt noen dato for komiteens muntlige dialog med norske myndigheter.

KDK: Den norske regjeringen skal i henhold til KDK artikkel 18 levere statsrapporter til FNs kvinneskrediskrimineringskomité hvert fjerde år. Norge leverte sin åttende rapport i september 2010. Dialogen med Norge fant sted i 2012, og FNs kvinneskrediskrimineringskomité avga sine konkluderende merknader til Norge i mars 2012. Norges niende rapport skal leveres i februar 2016.

TK: Den norske regjeringen skal i henhold til TK artikkel 19 levere statsrapporter til FNs torturkomité hvert fjerde år. Norges leverte sin syvende rapport i juli 2011. Komiteens muntlige dialog med norske myndigheter fant sted i november 2012, og komiteen avga sine konkluderende merknader til Norge i desember 2012. Norges åttende rapport skal leveres i november 2016.

BK: Den norske regjeringen skal i henhold til BK artikkel 44 levere statsrapporter til FNs komité for barnets rettigheter hvert femte år. Norge leverte sin fjerde rapport i mars 2008, og komiteen avga sine konkluderende merknader til Norge i januar 2010. Rapporteringen er forskjøvet, og Norges kombinerte femte og sjette rapport skal leveres i oktober 2016.

Rapporteringen på barnekonvensjonens tilleggsprotokoller om barn i væpnet konflikt og salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi er nå for Norges del synkronisert med hovedrapporteringen. Rapportene

ringen til barnekomiteen i 2016 vil dermed også omfatte disse tilleggsprotokollene.

ILO

ILO-konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid: Den norske regjeringen rapporterer hvert tredje år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2012.

ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelsen av organisasjonsretten: Den norske regjeringen rapporterer hvert tredje år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2010.

ILO-konvensjon nr. 98 om gjennomføringen av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger: Den norske regjeringen rapporterer hvert tredje år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2010.

ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi: Den norske regjeringen rapporterer hvert tredje år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2013.

ILO-konvensjon nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid: Den norske regjeringen rapporterer hvert tredje år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2012.

ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke: Den norske regjeringen rapporterer hvert tredje år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2013.

ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk: Den norske regjeringen rapporterer hvert femte år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2013.

ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid: Den norske regjeringen rapporterer hvert tredje år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2012.

ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting: Den norske regjeringen rapporterer hvert tredje år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2012.

Europarådet

RESP: Den norske regjeringen skal i henhold til RESP del IV artikkel C levere rapporter til Den europeiske sosialrettskomiteen hvert år. Bestemmelsene i RESP deles inn etter fire tematiske områder, og norske myndigheter har årlig rapporteringsplikt på ett av områdene. Norges ellefte statsrapport ble levert i 2013. Komiteen avga sine konklusjoner til Norges niende rapport i 2013, og konklusjoner på Norges tiende rapport ventes i februar 2014.

Europarådets rammekonvensjon om 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 tre rapporter levert. Norges tredje rapport ble levert 3. juli 2010, og ekspertkomiteen avga sine rådgivende uttalelse til Norge i 2012. Norges fjerde rapport skal leveres i 2015.

Den europeiske torturforebyggingskonvensjon: Den norske regjeringen er etter konvensjonens artikkel 1 forpliktet til å gi Den europeiske torturforebyggingskomiteen adgang til å komme på offisielle besøk til landet på kort varsel for å undersøke hvorvidt konvensjonens bestemmelser overholdes. Komiteens siste besøk fant sted i mai 2011. Komiteen publiserte sin rapport om besøket til Norge i 2011, og myndighetene kom med et svar til komiteen i 2012.

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 foreløpig siste ble publisert 24. februar 2009. Som følge av en nyetablert prosedyre for midtveisevaluering offentliggjorde kommisjonen i 2012 sine konklusjoner på Norges oppfølging av den fjerde rapporten.

Den europeiske pakten om regions- og minoritetspråk: Den norske regjeringen skal i henhold til artikkel 15 levere rapporter hvert tredje år. Norges femte rapport ble levert i 2012.

3. DOMMER MOT NORGE SOM STATSPART I DEN EUROPEISKE MENNESKERETTIGHETSDOMSTOLEN 1990–2013

	Sakstittel	Referanser	Artikler
1.	E. v. NORWAY	Dom 29/08/1990 Saksnr. 11701/85	Ingen krenkelse av artikkel 5 nr. 4 + krenkelse av artikkel 5 nr. 4
2.	BOTTEN v. NORWAY	Dom 19/02/1996 Saksnr. 16206/90	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1
3.	JOHANSEN v. NORWAY	Dom 07/08/1996 Saksnr. 17383/90	Krenkelse av artikkel 8, ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 1
4.	ERIKSEN v. NORWAY	Dom 27/05/1997 Saksnr. 17391/90	Ingen krenkelse av artikkel 5 nr. 1 eller 5 nr. 3
5.	BLADET TROMSØ AND STENSAAS v. NORWAY	Storkammerdom 20/05/1999 Saksnr. 21980/93	Krenkelse av artikkel 10
6.	NILSEN AND JOHNSEN v. NORWAY	Storkammerdom 25/11/1999 Saksnr. 23118/93	Krenkelse av artikkel 10
7.	BERGENS TIDENDE AND OTHERS v. NORWAY	Dom 02/05/2000 Saksnr. 26132/95	Krenkelse av artikkel 10
8.	BECK v. NORWAY	Dom 26/06/2001 Saksnr. 26390/95	Ingen krenkelse av artikkel 6
9.	HAMMERN v. NORWAY	Dom 11/02/2003 Saksnr. 30287/96	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
10.	O. v. NORWAY	Dom 11/02/2003 Saksnr. 29327/95	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
11.	RINGVOLD v. NORWAY	Dom 11/02/2003 Saksnr. 34964/97	Ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 2
12.	Y. v. NORWAY	Dom 11/02/2003 Saksnr. 56568/00	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2

	Sakstittel	Referanser	Artikler
13.	WALSTON (No. 1) v. NORWAY	Dom 03/06/2003 Saksnr. 37372/97	Krenkelse av artikkel 6 + ingen krenkelse av artikkel 6
14.	KASTE AND MATHISEN v. NORWAY	Dom 09/11/2006 Saksnr. 18885/04; 21166/04	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1 og 6 nr. 3
15.	TØNSBERG BLAD AS AND HAUKOM v. NORWAY	Dom 01/03/2007 Saksnr. 510/04	Krenkelse av artikkel 10
16.	A. AND E. RIIS v. NORWAY	Dom 31/05/2007 Saksnr. 9042/04	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1
17.	FOLGERØ AND OTHERS v. NORWAY	Storkammerdom 29/06/2007 Saksnr. 15472/02	Krenkelse av første protokoll artikkel 2
18.	EKEBERG AND OTHERS v. NORWAY	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.	SANCHEZ CARDENAS v. NORWAY	Dom 04/10/2007 Saksnr. 12148/03	Krenkelse av artikkel 8
20.	A. AND E. RIIS v. NORWAY (No. 2)	Dom 17/01/2008 Saksnr. 16468/05	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1
21.	ORR v. NORWAY	Dom 15/05/2008 Saksnr. 31283/04	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
22.	DARREN OMOREGIE AND OTHERS v. NORWAY	Dom 31/07/2008 Saksnr. 265/07	Ingen krenkelse av artikkel 8
23.	K.T. v. NORWAY	Dom 25/09/2008 Saksnr. 26664/03	Ingen krenkelse av artikkel 8 + ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 1
24.	TV VEST AS AND ROGALAND PENSJONISTPARTI v. NORWAY	Dom 11/12/2008 Saksnr. 21132/05	Krenkelse av artikkel 10
25.	A. v. NORWAY	Dom 09/04/2009 Saksnr. 28070/06	Krenkelse av artikkel 8
26.	EGELAND AND HANSEID v. NORWAY	Dom 16/04/2009 Saksnr. 34438/04	Ingen krenkelse av artikkel 10

	Sakstittel	Referanser	Artikler
27.	PROCEDO CAPITAL CORPORATION v. NORWAY	Dom 24/09/2009 Saksnr. 3338/05	Ingen krenkelse av artikkel 6 nr.1
28.	AUNE v. NORWAY	Dom 28/10/2010 Saksnr. 52502/07	Ingen krenkelse av artikkel 8
29.	NUNEZ v. NORWAY	Dom 28/06/2011 Saksnr. 5597/09	Krenkelse av artikkel 8
30.	ANTWI AND OTHERS v. NORWAY	Dom 14/02/2012 Saksnr. 26940/10	Ingen krenkelse av artikkel 8
31.	LINDHEIM AND OTHERS v. NORWAY	Dom 12/06/2012 Saksnr. 13221/08, 2139/10	Krenkelse av første protokoll artikkel 1
32.	BUTT v. NORWAY	Dom 04/12/2012 Saksnr. 47017/09	Krenkelse av artikkel 8
33.	BERNH LARSEN HOLDING AND OTHERS v. NORWAY	Dom 14/03/2013 Saksnr. 24117/08	Ingen krenkelse av artikkel 8
34.	KRISTIANSEN AND TYVIK AS v. NORWAY	Dom 02/05/2013 Saksnr. 25498/08	Krenkelse av artikkel 6
35.	VILNES AND OTHERS v. NORWAY	Dom 05/12/2013 Saksnr. 52806/09, 22703/10	Krenkelse av artikkel 8 + ingen krenkelse av artikkel 2

4. INTERNETTADRESSER

Her følger et utvalg av internettsider med informasjon om menneskerettigheter. SMR er ikke ansvarlig for innholdet på eksterne lenker.

FN

- Oversikt over status for Norges rapporteringsplikt under FN-konvensjoner og komiteenes konkluderende observasjoner:
www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/NOIndex.aspx

- Lenke til alle FNs overvåkingsorganer for de sentrale menneskerettighetskonvensjonene:
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>
- Lenke til hovedsiden for menneskerettighetsrådets Universal Periodic Review
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>
- FNs traktatbase:
<http://treaties.un.org/>

ILO

- Anbefalinger fra ILO:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID,P11110_CONTEXT:102785,SC
- Oversikt over norske ratifikasjoner:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102785

Europarådet

- Informasjon om EMK og EMD:
<http://www.echr.coe.int>
- Informasjon om klageadgangen til EMD:
www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Information+for+applicants/Frequently+asked+questions
- Praksis fra EMD:
www.cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en
- Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP):
<http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/>
- Europarådets torturkomité:
www.cpt.coe.int/en/about.htm
- Europarådets komité mot rasisme og intoleranse:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp
- Europarådets rådgivende komité under rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter:
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/>
- Den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk:
http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/aboutcharter/default_en.asp

Nasjonale internettsider

- Utenriksdepartementets menneskerettighetssider:
www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Menneskerettigheter.html?id=1160
- Norsk senter for menneskerettigheter
www.humanrights.uio.no/
- Norske rettskilder:
www.lovdatabasen.no

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) har siden 2004 utgitt Årbok om menneskerettigheter i Norge. Som landets Nasjonale institusjon for menneskerettigheter overvåker SMR myndighetenes gjennomføring av Norges menneskerettighetsforpliktelser. Utgivelsen av Årbok om menneskerettigheter er et ledd i denne overvåkingen.

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: ni-info@nchr.uio.no
Web-adresse: <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/index.html>
ISBN 978-82-8158-077-0

Redaktører: Johannes Flisnes Nilsen, Ilia Utmelidze og Kristin Høgdaahl
Omslagsfoto: Michaela Rehle/Reuters/NTB scanpix
Sats og trykk: 07 Media AS

© Norsk senter for menneskerettigheter, februar 2014.
Tekst fra denne årboken kan gjengis såfremt kilden oppgis.

Denne årboken er også tilgjengelig på Norsk senter for menneskerettigheters nettsider.
Senteret mottar gjerne kommentarer til årbokens innhold på ni-info@nchr.uio.no