

Årbok

om menneskerettigheter i Norge 2014



UiO : **Norsk senter for menneskerettigheter**
Det juridiske fakultet

INNHOOLD

FORORD	9
INNLEDNING	10
KILDER	11
I ENKELTE PROBLEMOMRÅDER I 2014	15
1. Hva skjedde med Grunnloven 13. mai 2014?	15
2. Unødvendig utsettelse av klageordning til FNs barnekonvensjon	19
3. Presserende behov for snarlig bedring av klageordningen ved bruk av isolasjon i norske fengsler	21
4. Behov for styrkede tiltak mot ulovlig bruk av tvang på sykehjem	26
5. Tiggeforbud – i strid med menneskerettighetene?	30
6. Reetablering av nasjonal institusjon for menneskerettigheter – tilbakeblikk med tanke på veien videre	36
II NASJONALE RAMMEBETINGELSER	43
1.1 Grunnlovsendringer om menneskerettigheter	43
1.2 Forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter	44
1.3 Melding til Stortinget om menneskerettighetene i utenriks- og utviklingspolitikken	46
III NYE TRAKTATFORPLIKTELSER OG INTERNASJONAL OVERVÅKING	48
1. NYE TRAKTATFORPLIKTELSER	48
2. PROSESS RUNDT SENTRALE RATIFIKASJONER	48
2.1 Ratifikasjon av protokoll nr. 15 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen	48
2.2 Undertegning av protokoll nr. 16 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon	49
2.3 Stortingsvedtak om klageordning til barnekonvensjonen	49

3. INTERNASJONAL OVERVÅKING	50
3.1 Anbefalinger fra FNs menneskerettighetsråd – UPR	50
3.2 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité til Norges tiende statsrapport	51
3.3 Norges sjettede rapport til Europarådet om minoritetsspråkpakten	52
3.4 Norges rapporter til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen	53
4. INTERNASJONALE INDIVIDKLAGESAKER MOT NORGE	53
4.1 Den europeiske menneskerettighetsdomstolen	54
4.2 Europarådets sosialrettskomité	55
IV SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER	56
1. RETTEN TIL LIV	56
1.1 Grunnlovfesting av retten til liv	57
1.2 Handlingsplan for forebygging av selvmord og selvskading 2014–2017	57
2. FORBUDET MOT TORTUR, UMENNESKELIG ELLER NEDVERDIGENDE BEHANDLING ELLER STRAFF	58
2.1 Opprettelse av en nasjonal forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse	59
2.2 NIs rapport om menneskerettigheter i norske sykehjem	60
3. FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID	61
4. VERNET MOT VILKÅRLIG FRIHETSBERØVELSE	62
4.1 Grunnlovsendring – forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse	63
4.2 Endringer i straffelovens regler om foreldelse og forvaring	64
4.3 Høyesterettsdommer om prøveløslatelse fra forvaring	64
4.4 Høyesterettskjennelse om konsekvensen av brudd på fremstillingsfristen ved varetektsfengsling	66
4.5 Høyesterettskjennelse om krav om vurdering av EMK artikkel 5 nr. 3 ved varetektsfengsling	67
4.6 Generell kommentar fra FNs menneskerettighetskomité om personlig frihet og sikkerhet	68
5. RETTEN TIL RETTFERDIG RETTERGANG	69
5.1 Grunnlovsendring – retten til en rettferdig rettergang	69
5.2 EMDs dom Hansen mot Norge	70
5.3 EMDs dom i N.A. mot Norge	71
5.4 Høyesterettsdom om straffebegrepet i Grunnloven § 96	73
5.5 Høyesterettsdom om adgangen til å avsi dom mot en avdød person	74

5.6	Høyesterettsbeslutninger om brudd på uskyldspresumsjonen i påfølgende erstatningssaker ved frifinnende straffedom	75
5.7	Høyesterettsdom om uskyldspresumsjonen og rettferdig rettergang i en sak om promillekjøring	76
5.8	Høyesterettskjennelse om oppnevning av advokat til barn med egne partsrettigheter	77
5.9	Høyesterettskjennelse om beslagsforbud av notater tatt under varetektsfengsling	78
5.10	Sivilombudsmannens uttalelse i sak om illeggelse av tilleggsskatt i strid med retten til rettferdig rettergang	79
6.	FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING	80
6.1	Sivilombudsmannens uttalelse i sak om midlertidig inndragning av skjenkebevilling i strid med forbudet mot dobbeltstraff	81
7.	RETTE TIL ET EFFEKTIVT RETTSMIDDEL	81
7.1	Høyesterettsdom om domstolens kompetanse ved brudd på EMK i sak om tvungent psykisk helsevern	82
7.2	Sivilombudsmannens uttalelser om saksbehandlingstid hos NAV Internasjonalt	84
8.	KRAVET OM LOVHJEMMEL FOR STRAFF OG FORBUDET MOT STRAFF MED TILBAKEVIRKENDE KRAFT	85
8.1	Grunnlovsendring – strafferettslige skranker	85
8.2	Grunnlovsendring – legalitetsprinsippet	86
8.3	Høyesterettsdom om straffeansvar ved felling av totalfredet hønehauk	86
9.	VERNET OM PRIVATLIV OG FAMILIELIV	87
9.1	Grunnlovsendring – retten til respekt for privat- og familieliv, hjem, kommunikasjon og personvern	88
9.2	Grunnlovsendring – bevegelsesfrihet	88
9.3	Grunnlovsendring – retten til et sunt miljø	88
9.4	Nye lover om helseopplysninger	89
9.5	Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven om Infolyt-systemet	89
9.6	EMDs dom Kaplan og andre mot Norge	91
9.7	Høyesterettskjennelse om bruk av overskuddsmateriale ved kommunikasjonskontroll	93
9.8	Tingrettsdom om bruk av politiarrest	96
9.9	Sivilombudsmannens uttalelser om forhold i Trondheim fengsel og Drammen fengsel	97

10. RETTEN TIL TANKE-, TROS- OG LIVSSYNSFRIHET	100
10.1 Høring om endringer i opplæringslova om RLE-faget	101
10.2 Likestillings- og diskrimineringsnemdas vedtak om bruk av religiøse hodeplagg i et sikkerhetsselskap	102
11. RETTEN TIL MENINGS- OG YTRINGSFRIHET	103
11.1 EMDs avgjørelse i Lillo-Stenberg og Sæther mot Norge	104
11.2 Høyesterettsdom om krav om oppreisning for ærekrenkende utsagn – «Ambulansesjåførsaken»	106
11.3 Høyesterettsdom om Avisa Nordlands erstatningsansvar i en ærekrenkelsessak	108
11.4 Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme	109
11.5 Rapport om status for ytringsfrihet i Norge	109
12. RETTEN TIL FORSAMLINGS- OG FORENINGSFRIHET	109
12.1 Grunnlovsendring – forenings- og forsamlingsfrihet	110
13. VERNET OM EIENDOMSRETTE	111
14. RETTEN TIL Å STEMME VED FRIE VALG	111
15. RETTEN TIL STATSBOGERSKAP	112
V ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER	114
1. RETTEN TIL EN TILFREDSSTILLENDE LEVESTANDARD	115
1.1 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité til Norges tiende statsrapport	115
1.2 Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid	116
2. RETTEN TIL HELSE	117
3. RETTEN TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER	118
3.1 Grunnlovsendring – retten til arbeid	119
4. RETTEN TIL UTDANNING	120
4.1 Grunnlovsendring – retten til utdanning	121
5. RETTEN TIL DELTAKELSE I KULTURLIVET	121

VI DISKRIMINERINGSFORBUDET OG UTSATTE GRUPPERS RETTIGHETSVERN	122
1. DISKRIMINERINGSFORBUDET	122
1.1 Grunnlovsendring – likhetsprinsippet og forbudet mot diskriminering	123
1.2 Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om aldersgrenser	124
1.3 Likestillings- og diskrimineringsombudets og likestillings- og diskrimineringsnemdas uttalelser om aldersdiskriminering	125
2. FORBUDET MOT DISKRIMINERING PÅ GRUNN AV KJØNN	125
2.1 Endringer i universitets- og høyskoleloven om rett til utsatt eksamen ved fødsel	126
2.2 Endring i forskrift om svangerskapsavbrudd og forskrift om fastlegeordningen	127
2.3 Høyesterettsdom om utnevning av sjef for Forsvarets skolesenter	128
2.4 Generell anbefaling fra FNs kvinnekommité om flyktningstatus, asyl, nasjonalitet og statsløshet	129
2.5 Felles generell anbefaling og generell kommentar fra FNs kvinnekommité og FNs barnekommité om skadelig praksis	129
2.6 Likestillings- og diskrimineringsnemdas uttalelse om positiv særbehandling i form av moderat kjønnskvotering i tilsettingssak	130
2.7 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om diskriminering på grunn av kjønnsidentitet ved endring av juridisk kjønn	131
2.8 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om en absolutt femårsfrist for rett til opplæring etter introduksjonsloven	133
2.9 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om indirekte diskriminering som følge av omsorgspermisjon	134
2.10 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om at forskrift om pensjonsopptjening for omsorgsarbeid er i strid med likestillingsloven	136
2.11 Rapport om vold og voldtekt i Norge	137
3. FORBUDET MOT ETNISK DISKRIMINERING	138
3.1 Endringer i politiloven § 14 om adgangen til å opprette kommunale tiggeforbud	139
3.2 Likestillings- og diskrimineringsnemdas vedtak om positiv særbehandling av etniske minoriteter	140
3.3 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om UDIs krav om at klage må fremmes på norsk eller engelsk	141
4. URFOLK	142
5. NASJONALE MINORITETER	143
5.1 Norges statsrapport til Europarådet om minoritetsspråkpakten	144

6. BARN	146
6.1 Grunnlovsendring – barns rettigheter	147
6.2 Lovvedtak og ikrafttredelse av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ..	147
6.3 Ny lov om rituell omskjæring av gutter	148
6.4 Ny lov om stans i utbetaling av offentlige ytelser og barnebidrag ved internasjonal barne bortføring	149
6.5 Endringer i utlendingsforskriften om lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn	149
6.6 Ny forskrift om barns rett til medvirkning og tillitsperson i barnevernssak	151
6.7 Høyesterettsbeslutning om forbud mot bruk av vold i oppdragelsesøyemed	152
6.8 Høyesterettsdom om samværsrett med barn i fosterhjem	152
6.9 Høyesterettskjennelser om samtykke til å fremme anke i barnevernssak	153
6.10 Barneombudets rapport om helse på barns premisser	154
6.11 Ny tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom	156
6.12 Redd Barnas rapport om norske myndigheters oppfølging av merknader fra FNs barnekomité	157
6.13 Novas rapport om barn i asylsaker	157
7. FUNKSJONSHEMMEDES RETTIGHETER	159
7.1 Generell kommentar om likhet for loven fra FNs komité for funksjonshemmedes rettigheter	160
7.2 Generell kommentar fra FNs komité for funksjonshemmedes rettigheter om tilgjengelighet	161
7.3 Likestillings- og diskrimineringsombudets og likestillings- og diskrimineringsnemdas uttalelser om nekting av adgang til utesteder på grunn av nedsatt funksjonsevne	162
7.4 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om TT-ordningen i Akershus	163
7.5 Uttalelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet om at avvisning ved flyreise var diskriminering	165
8. FLYKTNINGERS OG ASYLSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN	166
8.1 Endringer i utlendingsloven om unntak fra taushetsplikt	167
8.2 EMDs dom i Tarakhel mot Sveits	168
8.3 Høyesterettsdom om at flyktninger ikke kan bli straffet for ulovlig innreise til Norge	169
8.4 Sivilombudsmannens uttalelse etter besøk på politiets utlendingsinternat på Trandum	170
8.5 Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppes sluttrapport	172
8.6 NOAS' rapport om frihetsberøvelse av asylsøkere	173

VII NÆRINGSLIVETS SAMFUNNSANSVAR	175
1.1 Stortingsmelding om statlig eierskap	175
1.2 Fagfellevurdering av Norges OECD-kontaktpunkt	176
VEDLEGG	177
1. KONGELIG RESOLUSJON AV 21. SEPTEMBER 2001	177
2. RAPPORTER OM NORGE UNDER INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETSINSTRUMENTER	180
3. DOMMER MOT NORGE SOM STATSPART I DEN EUROPEISKE MENNESKERETTIGHETSDOMSTOLEN 1990–2014	184
4. INTERNETTADRESSER	187

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 ellefte årbok om menneskerettigheter i Norge. Formålet med årboken er å belyse hvordan nasjonale myndigheter i 2014 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.

Årboken er utarbeidet gjennom felles innsats fra alle ansatte ved Nasjonal institusjon. Vi vil rette en særskilt takk til de vitenskapelige assistentene Agnes Harriet Lindberg og Hege Kristine Aakre 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.

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 2014 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 forhold og kommer med anbefalinger til norske myndigheter. I årets utgave ser vi nærmere på hvordan menneskerettighetsvernet i Grunnloven ble styrket i jubileumsåret, og norske myndigheters fortsatte vegring mot å anerkjenne FNs klageordningen for barn. Videre ser vi på klageadgangen for fanger som blir isolert, hva som kan avhjelpe ulovlig bruk av tvang på sykehjem, og bekymring for et tiggeforbud i strid med menneskerettighetene. Deretter fremhever vi noen erfaringer som kan være til nytte for den nye nasjonale institusjonen for menneskerettigheter som Stortinget vil etablere i 2015.

Den andre delen av årboken er ny av året og gir en oversikt over endringer i det overordnede rammeverket for gjennomføring av menneskerettigheter på nasjonalt nivå. I den tredje delen av årboken følger en oversikt over nye traktater, pågående ratifiseringsprosesser, internasjonal overvåking av Norge samt uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i indivklagesaker mot Norge i 2014.

Den fjerde og siste delen gir en beskrivende omtale av sentral utvikling i 2014 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.

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 menneskerettighetsforpliktelser 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 menneskerettighetsforpliktelser 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. Av-

gjørelsene 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 klageorganer

I Norge har vi flere ulike ombuds- og klageordninger. Enkelte av disse har relativt ofte befatning med forhold knyttet til etterlevelse av menneskerettighetene. Dette gjelder i første rekke 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 konvensjonsforpliktelser.

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 rekommandasjoner 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 midtveis-evaluering.

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 reglenes 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. Nasjonal institusjon benytter egne rapporter, høringsuttalelser, undersøkelser og annet relevant materiale som kilder til informasjon.

I ENKELTE PROBLEMOMRÅDER I 2014

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 forhold og kommer med anbefalinger til norske myndigheter. Behandlingen omfatter følgende tema: Hva skjedde med Grunnloven 13. mai 2014? (1), Unødvendig utsettelse av klageordning til FNs barnekonvensjon (2), Pressende behov for snarlig bedring av klageordningen ved bruk av isolasjon i norske fengsler (3), Behov for styrkede tiltak mot ulovlig bruk av tvang på sykehjem (4), Tiggerforbud – i strid med menneskerettighetene? (5), og Reetablering av nasjonal institusjon for menneskerettigheter – tilbakeblikk med tanke på veien videre (6).

1. Hva skjedde med Grunnloven 13. mai 2014?

Den 13. mai 2014 ga Stortinget menneskerettighetene en mer fremtredende plass i Grunnloven. Tidligere og flere nye menneskerettighetsbestemmelser ble samlet i et eget kapittel. Dette er den mest omfattende endring i Grunnlovens 200-årige historie som Europas eldste grunnlov. Det var en lang prosess med stor spenning knyttet til resultatet både juridisk og ut fra hvilke samfunnsmessige konsekvenser endringene kan få. Hvordan forløp prosessen, hva var de faktiske resultatene og hvilken betydning kan disse endringene få?

Eidsvollsfedrene var selvsagt inspirert av opplysningstidens fokus på individets rettigheter, og noen få rettigheter ble inkludert. Endringer siden den gang har omfattet inkludering av blant annet retten til arbeid, samenes rettigheter som urfolk og retten til et sunt miljø som tilsvar på den internasjonale utviklingen av menneskerettighetene. Men den grunnleggende revisjonen som fant sted i mai 2014, markerer et veskille som forventes å få symbolsk, politisk og rettslig betydning for gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. Endringene understreker og forsterker Grunnlovens nye formålsparagraf (§ 2) som ble vedtatt i 2012: «å sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene».

Hvordan forløp prosessen?

Arbeidet med forslagene til styrking av menneskerettighetene var en relativt «anonym» prosess. Grunnlovsendringer fordrer behandling i to stortingsperioder. Det er ingen formell regel som krever at politikere må debattere eller ta stilling til endringsforslag i den første perioden. Diskusjon og beslutning skjer i den andre perioden, dog uten mulighet til å endre forslagenes ordlyd.

Da den foreslåtte styrkingen av menneskerettighetene ble behandlet, valgte Stortinget en nøytral saksbehandling der alle politiske partier stilte seg bak de fleste forslagene. De interne partidiskusjonene uteble eller ble utsatt til etter valget. Det hindret en politisk debatt, og offentligheten ble derved ikke kjent med saken og hva partiene faktisk mente om de forslagene som ble fremmet.

Det var først i de siste månedene før avstemning at akademikere og andre fagekspert bidro til en reell diskusjon og offentlig oppmerksomhet om det som skulle vedtas. Den helhetlige diskusjonen som utvalgsleder Inge Lønning prøvde å initiere i det politiske miljøet, fikk aldri den oppmerksomheten den fortjente, og mistet sin talsmann da Lønning gikk bort før forslagene ble realitetsbehandlet. Media lot heller ikke til å ta inn over seg betydningen av det pågående arbeidet. Det synes rimelig å forvente at media og sentrale politikere hadde viet like mye oppmerksomhet til Grunnlovens menneskerettighetsvern som til spørsmålet om språklig modernisering.

Hva ble resultatet innen vi kom til 13. mai 2014?

Det aller viktigste var at Stortinget styrket menneskerettighetenes stilling i Grunnloven ved å vedta et nytt menneskerettighetskapittel som samlet noen gamle og flere nye paragrafer om sentrale rettigheter. Det var svært gledelig at dette prosjektet fikk så bred politisk støtte. Dette var en positiv utvikling, gitt det vi tidligere har observert og omtalt som et vanskelig klima for menneskerettigheter i Norge de siste årene.¹

Det var også svært positivt at en prinsipperklæring som henviser til de internasjonale konvensjonene om menneskerettigheter som er bindende for Norge, ble tatt inn i § 92. Dette er et sterkt signal der Norge på nytt bekrefter sin deltakelse i det fellesprosjektet som menneskerettighetene utgjør. Ordlyden som ble valgt, sørget for å unngå eventuell tvil om at fortolkning og anvendelse av menneskerettighetene i norsk sammenheng vil være i tråd med våre internasjonale forpliktelser. Ny § 92 vil kunne bidra til økt bevissthet, forbedret kunnskap om, og anvendelse av

1 Se *Årbok 2011* om det generelle klima for menneskerettigheter

Norges menneskerettighetsforpliktelser blant politikere, forvaltningen og domstolen.

Den største skuffelsen ved sluttresultatet var den manglende støtten til å inkludere retten til helse som del av en tilfredsstillende levestandard. Dette er en rettighet som Norge allerede er bundet av og har gjort til gjeldende rett gjennom menneskerettsloven. Det er nærliggende å se dette i sammenheng med tidligere nevnte skepsis, som retter seg i særlig grad mot økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.² Det viste seg vanskelig for mange å fri seg fra inngrodde forestillinger om ideologiske motsetninger fra den kalde krigens dager. Det krever langsiktig oppfølging og større innsikt i internasjonal rettsutvikling før denne trenden kan snus.

På den annen side var det positivt at Stortinget vedtok retten til utdanning og barnets rettigheter, som inkluderer deres økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet.

Det må også nevnes at beslutning om to paragrafer ble utsatt fordi de var omdiskuterte, og avventer behandling neste år. Den første paragrafen gjelder domstolsprøving, og den andre gjelder grunnlaget for avgrensning av vedtatte rettigheter. Domstolsprøving er allerede konstitusjonell sedvanerett i Norge, og foreslås grunnlovfestet. Skeptikerne frykter at dette gir et politisk signal som øker sannsynligheten for en aktivistisk tilnærming fra domstolens side, og som derved kan øke sin makt på bekostning av politikerne.³ En eventuell avgrensning av de rettighetene som er grunnlovfestet, må følge tydelige vilkår slik det også gjøres internasjonalt. Avgrensingshjemmelen er omdiskutert fordi politikerne kan avkorte grunnlovsvernet ved alminnelig flertall. Skepsis kan være forståelig, men alternativet er begrensinger som ikke følger fastsatte prosedyrer.

Hvilken betydning kan disse endringene få?

De vedtatte endringene forventes å få viktige symbolske, politiske og rettslige konsekvenser. Symbolsk vil det nye menneskerettighetskapittelet løfte frem og utdype det verdigrunnlaget som følger av Grunnloven § 2. Formålsparagrafen fastslår som sagt at «denne grunnlov skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene». Grunnloven har nå fått et mer konkret innhold, som i større grad er dagsaktuelt for enkeltpersoner i Norge. Innholdet reflekterer det verdigrunnlaget som vi er stolte av å fronte utad. Et styrket verdigrunnlag er blant annet

2 Se *Årbok 2012* om helhetlig grunnlovsrevisjon som inkluderer ØSK

3 Se *Årbok 2012* om frykt for EMDs prøving av norsk praksis

viktig for å endre holdninger og fremme toleranse i et pluralistisk samfunn. For at Grunnloven skal oppfylle sin rolle, må verdigrunnlaget formidles til folk flest.

En viktig politisk konsekvens av en egen menneskerettighetskatalog i Grunnloven er at våre politikere blir kjent med og aktivt forholder seg til de forpliktelsene Norge har påtatt seg. Det har fremkommet ulike eksempler på mangelfull forståelse blant våre politikere om hva menneskerettigheter er – og ikke er. Revisjonsarbeidet har slik sett vært viktig for å «ta rettighetene hjem» og øke politikernes nærhet til menneskerettighetene. Det hadde vært enda bedre om diskusjonene hadde fått større plass og mer oppmerksomhet både innad og mellom de ulike politiske partiene. På sikt er håpet at bedre kunnskap om menneskerettighetene vil bidra til eierskap, og derved til redusert skepsis blant politikere og forvaltningen.

I rettslig forstand er menneskerettighetene nå i større grad en integrert del av vår øverste rettskilde. De rettighetene som er innlemmet i Grunnloven, har høyest status i det norske rettshierarkiet. Det utgjør en styrking av menneskerettighetsvernet i Norge. I tillegg til de menneskerettighetene som ble innlemmet i menneskerettighetskatalogen, avklarer Grunnloven i ny § 92 forholdet til de internasjonale forpliktelsene. Bestemmelsen pålegger staten å sikre og respektere alle menneskerettigheter som Norge har sluttet seg til gjennom ulike internasjonale konvensjoner. Denne paragrafen vil kunne være avgjørende i domstolenes fortolkning av menneskerettighetenes innhold og være veiledende for forvaltningen.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler på denne bakgrunn at:

- Stortinget bør vurdere å formalisere en prosess som fordrer at Stortinget tar stilling til forslåtte grunnlovsendringer både før og etter det påkrevde mellomliggende valget; dette for å sikre en bred og inkluderende debatt om viktige samfunnsspørsmål
- Myndighetene, nasjonal institusjon, andre frivillige og offentlige aktører samt media bør formidle og fremheve grunnlovsendringene for styrking av menneskerettighetene til offentligheten. Formidling av endringer bør også skje gjennom utdanningssystemet (skoler, høyskoler og universiteter)
- Politiske partier bør stimulere til diskusjon som bidrar til bedre forståelse av og redusert skepsis til menneskerettighetene

2. Unødvendig utsettelse av klageordning til FNs barnekonvensjon

FNs generalforsamling vedtok 19. desember 2011 en ny tilleggsprotokoll til barnekonvensjonen om en individklageordning.⁴ Norske myndigheter har hatt en skeptisk holdning til klageordningen helt siden den ble opprettet,⁵ og til tross for at saken er grundig utredet, vedtok Stortinget i oktober 2014 å utsette ratifikasjonsspørsmålet i påvente av ytterligere utredninger.⁶ Nasjonal institusjon for menneskerettigheter mener at spørsmålet om ratifikasjon av tilleggsprotokollen er modent for avgjørelse, og at Stortingets vedtak er en unødvendig utsettelse av tilslutning til et sentralt menneskerettsinstrument. I det følgende gjøres det nærmere rede for hvorfor vi mener norske myndigheter bør ratifisere tilleggsprotokollen uten ytterligere utsettelse.

For det første vil individklageordningen utvilsomt styrke barns rettsstilling i Norge. Klageordningen gir barn en reell mulighet til å få prøvd sine rettigheter. Ved barnekomiteens behandling av enkeltsaker vil innholdet i barnekonvensjonen bli nærmere presisert, noe som styrker konvensjonen som rettskilde og gjør den mer anvendelig for advokater og dommere i norske domstoler. Dette vil gjøre at barnekonvensjonens bestemmelser får større betydning ved avgjørelser i enkeltsaker for norske domstoler. Et av protokollens hovedmål er videre å styrke de nasjonale klagemulighetene, som i dag er for utilgjengelige og lite kjent blant barn og ungdom.⁷ Norge har i utgangspunktet alle forutsetninger for å kunne løse sakene på nasjonalt plan. Ratifikasjon av tilleggsprotokollen vil styrke barns rettigheter ved at barn får reelle klagemuligheter på nasjonalt så vel som internasjonalt nivå. Slike klagemekanismer vil styrke implementeringen av de materielle rettighetene i barnekonvensjonen.

For det andre ansees spørsmålet om ratifikasjon av individklageordningen ferdig utredet. Spørsmålet ble utførlig vurdert i advokat Frode Elgesems rapport som ble levert til Utenriksdepartementet i oktober 2013.⁸ Et overveldende flertall av instansene som kom med uttalelser i den etterfølgende høringsrunden, støttet Elgesems vurderinger og konklusjoner.

4 Klageordningen er også omtalt i *Årbok 2013* s. 19.

5 Utenriksminister Jonas Gahr Støre (Ap) sitt svar på spørsmål fra Øyvind Håbrekke (Krf) i 2010. <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/svar-til-stortinget/sporretimesporsmal/2010/barnekonvensjon.html?id=627060>

6 Sak, stortingsdebatt og vedtak er tilgjengelig på Stortingets nettsider: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=59622>

7 Se for eksempel høringsuttalelsen fra Sivilombudsmannen om klageordningen til Barnekonvensjonen (2013) http://www.regjeringen.no/pages/38373538/svar_sivilombud.pdf

8 Frode Elgesem, Vurdering av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett 3. juni 2013

I april 2014 la Venstre ved partileder Trine Skei Grande frem representantforslag om ratifikasjon, og det ble gitt muntlige og skriftlige innlegg i tilknytning til Utenriks- og forsvarskomiteens behandling av forslaget. Spørsmålet om Norges tilslutning til barnekonvensjonens tredje tilleggsprotokoll er etter dette grundig utredet, og saken er moden for avgjørelse.

Av stortingsdebatten om tilleggsprotokollen i november 2014 gikk det frem at flere partier ønsker å se protokollen i sammenheng med FNs konvensjon for funksjonshemmedes rettigheter (CRPD), og at det er en av grunnene til utsettelse av klageordningen til barnekonvensjonen. En utredning av klageordning til CRPD er på sin plass, men det er ikke nødvendig at denne behandles sammen med tilleggsprotokollen til barnekonvensjonen. Disse klageordningene vil fungere uavhengig av hverandre, og klageordningen til barnekonvensjonen må anses som ferdig utredet. Erfaring viser også at denne typen offentlige utredninger har en tendens til å dra ut i tid, og en felles utredning kan derfor føre til ytterligere utsettelse av klageordningen til barnekonvensjonen.

For det tredje bør ikke de motargumenter som er fremsatt mot tilleggsprotokollen, veie tyngre enn den styrkingen av barns rettsstilling som tilleggsprotokollen vil medføre. I stortingsdebatten om tilleggsprotokollen trakk motstanderne særlig frem spørsmålet om hvorvidt protokollen vil føre til innskrenkinger i det demokratiske handlingsrommet, og komiteens kompetanse til å behandle individklagesaker.

Den uttalte frykten for et redusert demokratisk handlingsrom er betydelig overdrevet. For det første gir barnekonvensjonen anvisning på minstestandarder som Norge allerede er forpliktet av, og som i det alt vesentlige er oppfylt. Dette gjelder for eksempel innenfor helse, sosiale rettigheter og utdanning. Av tilleggsprotokollen 10 nr. 4 følger det også at statene vil ha en skjønnsmargin ved oppfylting av de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene. Dette innebærer at komiteen, i tråd med praksis etter andre internasjonale klageordninger, vil være varsom med å gå inn i statenes vurderinger om hvordan man best oppfyller disse forpliktelsene. Det er videre viktig å presisere at barnekomiteen ikke er en ankeinstans som overprøver norske domstolars avgjørelser. Det sentrale for komiteen vil være om norske myndigheter på en tilfredsstillende måte har ivare tatt barnets rettigheter i saken, eksempelvis at barnets beste er vurdert på en forsvarlig måte, og at barnet er hørt i saken. Finner komiteen at norske myndigheter ikke har oppfylt sine forpliktelser etter konvensjonen, vil komiteen oppfordre staten til å behandle saken på nytt. Komiteen har ikke myndighet til å komme med en endelig avgjørelse i saken, for eksempel «barnet tilbakeføres til

foreldrene» i en barnevernssak eller «barnet skal gis opphold i Norge» i en sak etter utlendingsloven.

Når det gjelder barnekomiteens kompetanse, må det understrekes at komiteen består av 18 høyt kvalifiserte medlemmer fra FNs medlemsland, og omtrent halvparten er jurister. Komitémedlemmenes kvalifikasjoner reflekteres i komiteens arbeid, og både komiteens generelle kommentarer og landrapporter holder en høy faglig standard.

Den tilbakeholdne innstillingen til klageordningen gir uttrykk for en stadig mer negativ holdning fra myndighetenes side når det gjelder ratifikasjon av nye menneskerettsinstrumenter. Vi finner denne utviklingen svært uheldig, og mener utviklingen kan føre til at Norge taper sin stilling som foregangsland på menneskerettsfeltet. Det er ikke akseptabelt at myndighetene gjemmer seg bak behov for stadig nye utredninger for å slippe å ta stilling til spørsmål om ratifikasjon av sentrale menneskerettsinstrumenter.

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler på denne bakgrunn at:

- myndighetene ratifiserer den tredje tilleggsprotokollen til FNs barnekonvensjon uten ytterligere utsettelse.

3. Presserende behov for snarlig bedring av klageordningen ved bruk av isolasjon i norske fengsler

Til enhver tid sitter mellom 5 og 10 prosent av fangebefolkningen isolert. Det er et antall som kriminalomsorgen selv mener er for høyt. Myndighetenes utøvelse av straff i form av fengsling utgjør et alvorlig inngrep i et menneskes rett til frihet. Bruk av isolasjon i fengsel, ved at fangen er avstengt fra kontakt med andre fanger i 22–24 timer i døgnet, innebærer en ytterligere innskrenkning av den personlige friheten. Det er akseptert at isolasjon kan ha negativ effekt på mental, somatisk og sosial helse.

Isolasjonsinngrepets alvorlighetsgrad og risikoen for skadevirkninger tilsier at bruken av isolasjon bør begrenses, samt at grunnleggende rettssikkerhetsgarantier må ivaretas på en betryggende måte ved bruk av isolasjon. En av de grunnleggende rettssikkerhetsgarantiene er muligheten til å få overprøvd isolasjonsvedtaket av et klageorgan. Nasjonal institusjon vil fremheve det presserende behovet for snarlig bedring av klageordningen ved bruk av isolasjon.

Norges bruk av isolasjon har fått gjentatt kritikk fra internasjonale og nasjonale overvåkingsorganer.⁹ FNs torturkomité beklaget i 2012 at det eksisterende systemet for kontroll og overprøving ikke så ut til å sikre at fangen får egnet rettslig beskyttelse. I vår temarapport om bruk av isolasjon samme år, ble det reist tvil ved om kontrollordningene ga et effektivt vern mot konvensjonskrenkelser i tråd med EMK artikkel 13. Klage fra fangen til overordnet organ i kriminalomsorgen er én av flere kontrollordninger ved bruk av isolasjon som fungerer for dårlig.

FNs torturkomité tok igjen opp temaet i et spørsmål til Norge i 2014, hvor det bes om at staten i sin rapport i 2016 informerer komiteen om rettssikkerhetsgarantiene for isolerte fanger er styrket.¹⁰ Klageordningen ser ikke ut til å ha blitt forbedret siden 2012. For å sikre at klageordningen er i tråd med menneskerettslige standarder er det behov for 1) ryddig saksbehandling,¹¹ 2) effektiv og uavhengig klagemulighet¹² og 3) tilgang til fri rettshjelp.¹³

For det første skal saksbehandlingsprosedyrene ved vedtak om isolasjon være ryddige.¹⁴ I EMDs dom *Babar Ahmad and Others v. the UK* understreket domstolen viktigheten av å ha på plass rettssikkerhetsgarantier for å unngå vilkårlige beslutninger om isolasjon. Domstolen uttalte blant annet at selve vedtaket må gjøre det mulig å påvise om det er foretatt en vurdering av situasjonen som tar hensyn til fangens omstendigheter, situasjon og opptreden. Den europeiske torturkomiteen (CPT) har særlig lagt vekt på fangenes mulighet til deltakelse i klageprosessen.

Det er avgjørende å kunne ta utgangspunkt i en grundig og etterprøvable begrunnelse for at fangens rettssikkerhetsgarantier skal være ivarettatt i klageordningen. Klage på isolasjonsvedtak følger de ordinære saksbehandlingsreglene i norsk forvaltningsrett: Vedtaket skal gis en

- 9 Se blant annet uttalelser fra FNs menneskerettighetskomité (CCPR/C/NOR/CO/6, avsnitt 11), FNs torturkomité (CAT/C/NOR/CO/5, avsnitt 8 og CAT/C/NOR/CO/6-7 avsnitt 11), Den europeiske torturkomiteen (CPT/Inf (2006) 14 og CPT/Inf (2011) 33) og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, temarapport, *Bruk av isolasjon i fengsel. Norsk lov og praksis i et menneskerettslig perspektiv* (2012), <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/publikasjoner/rapporter/docs/isolasjonsrapport.pdf>
- 10 CAT (2014) List of issues prior to submission of the eighth periodic report of Norway due in 2016, 7 d).
- 11 EMK artikkel 3, presisert i EMDs dom *Babar Ahmad and Others v. the UK*, klagenr. 24027/07.
- 12 EMK artikkel 13, jf. blant annet EMDs dom *Silver and Others v. the UK*, klagenr. 5947/72.
- 13 De europeiske fengselsreglene punkt 70.7.
- 14 EMK artikkel 3 innebærer i tillegg til materielle krav også prosessuelle krav. Krav til prosessuelle garantier for å hindre vilkårlige isolasjonsvedtak innebærer ifølge EMDs dom *Babar Ahmad v. the UK* blant annet effektive kontroll- og overprøvingsordninger.

skriftlig begrunnelse samtidig med at det treffes. Begrunnelsen skal oppgi hjemmelen som vedtaket bygger på, gi en beskrivelse av det aktuelle vurderingstemaet, vise til de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsskjønnet og fortelle hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn for vedtaket. Regelverket synes langt på vei å ivareta de menneskerettslige forpliktelsene.

Praksis gjenspeiler imidlertid ikke regelverket på alle punkter. I sin rapport på Norge beklaget FNs torturkomité at fangene ikke alltid får tilstrekkelig informasjon om grunnlaget for isolasjonsbeslutningen. Tilsvarende har Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse (NPM) ved tilsyn i fengsel funnet at det ikke alltid blir journalført eller fattet vedtak om isolasjon.¹⁵ Videre har en undersøkelse av praksis (heretter KDI-undersøkelsen) funnet store rettssikkerhetsmessige utfordringer ved saksbehandlingsprosedyrene i isolasjonssaker.¹⁶ Det var alvorlige mangler ved vedtakenes begrunnelse, når det gjaldt beskrivelsen av både rettslig og faktisk grunnlag for isolasjonen. Blant annet fremgikk det sjelden av vedtakene at det var tatt hensyn til fangens situasjon. Samlet viste studien at fangene fikk begrenset sin kontradiksjonsmulighet i så stor grad at det var tvilsomt om saksbehandlingsrutinene var i tråd med menneskerettslige krav til rettssikkerhetsgarantier.

Det er etter dette tvilsomt om saksbehandlingsprosedyrene ved vedtak om isolasjon er tilstrekkelig ryddige til å ivareta menneskerettslige forpliktelser i den enkelte sak.

For det andre skal fangen ha effektiv og uavhengig adgang til å klage på isolasjonsvedtaket.¹⁷ Det må foretas en prøving tilstrekkelig uavhengig fra det organ som påstås å ha krenket rettighetene.¹⁸ Ved vurderingen av medlemsstatenes klageordninger har CPT særlig lagt vekt på uavhengighet fra lokale eller sentrale fengselsmyndigheter.

I Norge har klage til eksterne instanser som Sivilombudsmannen eller domstolene vist seg å være lite effektive. Et isolasjonsvedtak har en varighet på to uker før vedtak om forlenget isolasjonsperiode eventuelt

15 Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, *Besøksrapport fra Tromsø fengsel 10.–12. september 2014*.

16 Marit Lomundal Sæther – *Isolert fra rettssikkerhet? Forvaltningens kontroll og overprøving av fengselsbesluttede isolasjonsvedtak* (2014). <https://bora.uib.no/handle/1956/8099>. Det ble foretatt en kvalitativ undersøkelse av syv fangesaksmapper hvor samtlige av de innsatte hadde vært isolert i mer enn 100 dager sammenhengende.

17 EMK artikkel 13 krever «effective remedy» for enhver hvis rettigheter og friheter fastlagt i EMK blir krenket.

18 Se bl.a. *Silver and Others v. the UK*, klagenr. 5947/72, avsnitt 116.

må fattes. De nevnte eksterne instansene har relativt lang saksbehandlingstid og er dermed lite egnet for slike saker. I praksis kan fangen i isolasjonssaker derfor kun klage til et overordnet organ i kriminalomsorgen (forvaltningsklage). Forvaltningsklagen skal behandles innenfor et stramt tidsrom (uten ugrunnet opphold).

Det er usikkert hvor effektivt ordningen med forvaltningsklage ivaretar hensynet til fangenes rettssikkerhet. Kriminalomsorgen har ikke offentlige tall på hvor mange klagesaker som behandles, eller hvor mange som eventuelt får medhold. En undersøkelse har vist at fangeutvalget klaget på 13 prosent av isolasjonsvedtakene, og fikk medhold i bare 3 prosent av klagen.¹⁹ Det lave antallet klager ble sett i sammenheng med en svært lang saksbehandlingstid, og den lave medholdsprosenten ble til dels forklart med at reglenes skjønnsmessige utforming vanskeligjør etterprøving. Tidligere funn kan tyde på at fangene ofte lar være å klage fordi de ikke tror det vil føre frem, fordi de frykter represalier eller på grunn av en generell tilpasning til rutinene i fengselet.²⁰ Også gjennomgangen av klager i KDI-undersøkelsen viste at et fåtall av isolasjonsvedtakene ble påklagd. Det ble antatt at manglende eller utilstrekkelig redegjørelse for rettslig og/eller faktisk grunnlag i vedtakene var en av årsakene. Videre ble det funnet at noen av klagen som var registrert, ikke var blitt behandlet i det hele tatt – enten fordi de ikke var blitt oversendt fra fengselet, eller som følge av manglende saksbehandlingsskapasitet hos det overordnede organet. Det viste seg også at klagen som ble behandlet på høyeste nivå i kriminalomsorgen, hadde en saksbehandlingstid på minst fem uker. Praksisen med manglende og lang saksbehandlingstid medførte at klagen var forgyeves og utgjorde et brudd på fangens rett til effektiv og uavhengig prøving av vedtaket.

Det er etter dette tvilsomt om fanger har en tilstrekkelig effektiv og uavhengig adgang til å klage på isolasjonsvedtaket i tråd med menneskerettslige forpliktelser.

For det tredje skal fangen ha faktisk mulighet til å påklage vedtaket. Ifølge de europeiske fengselsreglene har innsatte rett til å søke juridisk veiledning angående klager, og til å motta juridisk bistand når det er nødvendig av rettferdighetshensyn.²¹

Som hovedregel gis det ikke fri rettshjelp i saker om isolasjon etter norsk rett.²² I stedet skal kriminalomsorgen veilede den som mottar et

19 Vårin Hellevik – Bruk av isolasjons i norske fengsler (2001).

20 Sitert i Haugerud (2011) s. 54.

21 De europeiske fengselsreglene punkt 70.7.

22 Se lov om fri rettshjelp §§ 11 og 16.

vedtak, slik at han eller hun kan ivareta sine rettigheter på best mulig måte. Dette fordrer at kriminalomsorgens ansatte snakker med og bistår fangen, slik at vedtakets begrunnelse tilpasses og forstås av den enkelte.

Gjennomgangen av klager i KDI-undersøkelsen viste at de få sakene som ble påklaget, bar preg av manglende forståelse hos klageren for hva som var relevante momenter i klagen. Det ble antatt at de mangelfulle klagene hadde sammenheng med vedtakenes manglende eller utilstrekkelige redegjørelse for rettslig og/eller faktisk grunnlag kombinert med fangenes reduserte kontakt med omverdenen, dårlige forutsetninger for å utforme en klage samt manglende juridisk bistand. Det ble i tillegg stilt spørsmål ved om det var kompensert for praktiske hindringer for å utforme en klage, for eksempel at fangene i enkelte tilfeller var fratatt penn og papir eller hadde lese- og skrivevansker.

Fri rettshjelp fra det offentlige gis i saker hvor en person har lav inntekt og et juridisk problem av stor velferdsmessig betydning, eksempelvis i saker om oppsigelse fra arbeidsplassen eller husleieforholdet. Loven lister opp konkrete saker som gir rett til fri rettshjelp, men bruk av isolasjon i fengsel er altså ikke et tilfelle som omfattes. Det finnes en unntaksbestemmelse som åpner for en snever adgang til at andre saker enn de opplistede kan innvilges fri rettshjelp.²³ Det alvorlige inngrepet fra myndighetens side ved bruk av isolasjon, samt faren for tap av helse, manglende kontakt med omverdenen og manglende mulighet til å betale for juridisk bistand, tilsier at vedtak om isolasjon bør kvalifisere til fri rettshjelp fra det offentlige.

Som nasjonal institusjon stiller vi spørsmål ved om den norske ordningen for fri rettshjelp, der isolerte fanger som hovedregel ikke har krav på advokatbistand dekket av det offentlige, er i tråd med Norges menneskerettslige forpliktelser.

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) erkjente i 2014 at det ikke foreligger tilstrekkelig ensartet praksis og forståelse av isolasjon, og nedsatte en arbeidsgruppe som skal vurdere regelverk og praksis for bruk av isolasjon. Arbeidsgruppen skal blant annet se på saksbehandlingsregler og på de interne kontroll- og overprøvingsordningene ved fengselsbesluttet isolasjon. Deretter skal arbeidsgruppen foreslå konkrete tiltak som kan bidra til at praksis blir ensartet, for eksempel ved endring av lov, forskrift, retningslinjer og andre ikke-rettslige virkemidler. KDI har også, etter 15 år med forespørsler fra nasjonale og internasjonale organer,

23 Lov om fri rettshjelp §§ 11 og 16 tredje ledd.

fått på plass en teknisk løsning for å hente ut statistikk om bruk av isolasjon. Det er et stort steg i riktig retning at isolasjonsproblematikken er løftet opp på høyeste nivå i kriminalomsorgen for kartlegging og forbedring. Vi vil likevel fremheve det presserende behovet for snarlig bedring av klageordningen ved bruk av isolasjon.

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

- sørger for at rutinene for å begrunne vedtak om bruk av isolasjon skjerpes for å sikre en effektiv klageordning
- foretar en vurdering av om ordningen med forvaltningsklage fungerer i tråd med menneskerettslige krav til effektiv og uavhengig prøving av isolasjonsvedtak, herunder om det bør opprettes en uavhengig sentral klageinstans
- vurderer om saker om bruk av isolasjon i fengsel som hovedregel bør kvalifisere til fri rettshjelp fra det offentlige gjennom Lov om fri rettshjelp. I mellomtiden bør Justisdepartementet ved rundskriv til fylkesmennene informere om at fri rettshjelp skal innvilges i isolasjonssaker etter unntaksbestemmelsen i lov om fri rettshjelp § 11 tredje ledd

4. Behov for styrkede tiltak mot ulovlig bruk av tvang på sykehjem

En rekke undersøkelser viser at det i utstrakt grad utøves tvang mot beboere på norske sykehjem. Undersøkelsene strekker seg over mange år, og viser at mye av tvangen er ulovlig. Bruk av tvang er et inngrep i den enkeltes frihet og integritet, og menneskerettighetene setter strenge vilkår for at slike inngrep skal anses som legitime. Det er svært alvorlig at det gjentatte ganger påvises omfattende bruk av ulovlig tvang i norske sykehjem uten at situasjonen bedres. Forholdene gjør det nødvendig å stille spørsmål ved om norske myndigheter gjør nok for å beskytte beboernes personlige integritet.

Den enkeltes personlige integritet er vernet av forbudet mot mishandling i EMK artikkel 3 og SP artikkel 7, og i retten til privatliv i EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Mest relevant for den praksis vi ser i norske sykehjem, er EMK artikkel 8. I det følgende skal vi derfor se nærmere på statens forpliktelser etter EMK artikkel 8, om norske myndigheter på tilfredsstillende måte følger opp sine forpliktelser i norske sykehjem.

EMK artikkel 8 beskytter retten til privatliv i vid forstand. Praksis fra EMD viser at beskyttelsen omfatter både fysisk og psykisk integritet, og at beskyttelsen strekker seg langt når det gjelder hvilke handlinger som rammes. Problemstillingen etter artikkel 8 er derfor sjelden om en handling utgjør et inngrep, men om handlingen likevel unntaksvis kan anses legitim dersom vilkårene i annet ledd er oppfylt.

Av praksis fra EMD følger det at selv mindre inngrep i den fysiske integriteten er å anse som et inngrep etter artikkel 8, dersom det er foretatt uten samtykke og vilje, jmfør *Storck mot Tyskland*.

Artikkel 8 annet ledd setter strenge vilkår for når inngrep i personlig integritet kan anses som rettmessige. Etter artikkel 8 andre ledd skal det foreligge et klart rettsgrunnlag for inngrepet, inngrepet må ha som formål å fremme legitime hensyn i beskyttelse av «helse og moral» eller «andres rettigheter og friheter». Inngrepet må også anses som nødvendig i et demokratisk samfunn. I vurdering av om inngrepet kan være å anse som nødvendig, må det gjøres en forholdsmessighetsvurdering der hensynet som tilsier at skal gjøres et inngrep, veies opp mot hensynet til den enkelte.

Bruk av tvang overfor beboere på sykehjem er strengt regulert i norsk lovgivning. Utgangspunktet i norsk helserett er at «enhver person har full bestemmelsesrett med hensyn til egen frihet, helse og liv. Ethvert inngrep i den personlige integritet og rettssfære, også innenfor helse-tjenesten, krever derfor et gyldig rettsgrunnlag».²⁴ Det er i denne sammenhengen viktig å understreke at også omsorgsdelen av det tilbudet som ytes i sykehjem, defineres som helsehjelp.

Dette danner utgangspunktet i pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4A om «[h]elsehjelp til pasienter uten samtykkekompetanse som motsetter seg helsehjelpen»²⁵. Reglene skal sikre nødvendig helsehjelp til pasienter som ikke er i stand til å vurdere sin egen situasjon og motsetter seg helsehjelp, uten å forstå rekkevidden av det. En stor andel av beboerne i norske sykehjem er eldre med psykiske/alderspsykiatriske lidelser og demenslidelser. Mange vil i en del tilfeller mangle samtykkekompetanse. I hvilken grad pasienten kan anses å ha samtykkekompetanse, skal vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

Reglene skal også forebygge og begrense bruk av tvang. Dette kommer til uttrykk gjennom strenge vilkår for å yte helsehjelp til en pasient som

24 Paulsrud-utvalget

25 Lov av 2. juni 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter

motsetter seg hjelpen, og gjennom særskilte saksbehandlings- og overprøvingsregler.²⁶ Reglene krever blant annet at tvang ikke kan brukes før tillitsskapende tiltak er prøvd.

Det norske lovverkets strenge vilkår for bruk av tvang synes å være i tråd med EMKs krav om lovhjemmel, formål og nødvendighet. Undersøkelser viser imidlertid omfattende bruk av tvang som ikke er i tråd med loven.

Helsetilsynet fremla i 2012 en rapport som avdekket lovbrudd ved bruk av tvang overfor beboere i sykehjem i hele 89 av 103 kommuner (86,4 prosent).²⁷ I 2013 ble det publisert en undersøkelse som viste at tvang forekom hyppig, og at det ble fattet få vedtak.²⁸ Eksempler på situasjoner der tvang ble benyttet, var medisinerings, motstand mot stell og 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 de formelle kravene ikke oppfylt, enten ved at det ikke var fattet vedtak, eller at feil person hadde fattet vedtak, slik at beboere i utstrakt grad ble utsatt for ulovlig inngrep i sin personlige frihet. En undersøkelse fra 2005 viste liknende resultater ved at bruk av tvang forekom hyppig, at situasjoner hvor tvang ble benyttet var de samme, og at de formelle kravene til vedtak i liten grad ble fulgt.²⁹ Undersøkelsene fra 2005 og 2012 sett i sammenheng viser at praksisen med omfattende udokumentert bruk av tvang vedvarer over tid og fremstår som et gjennomgående problem i norske sykehjem.

Denne praksisen er i strid med de kravene som settes både i EMK og i norsk lov, og er en situasjon verken beboerne på sykehjem, personalet eller norske myndigheter kan leve med.

EMD har uttalt at artikkel 8 i tillegg til en passiv plikt til å respektere rettigheten, også inneholder positive forpliktelser for staten.³⁰ Dette

26 Se nærmere om dette i «Sykehjemsdommen»

27 Helsetilsynet, rapport 5/2013, Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 og 2012 med tvungen helsehjelp til pasienter i sykehjem

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

29 Kirkevold Øyvind, Bruk av tvang i sykehjem, Tidsskrift for Den norske legeforening 2005

30 Z og andre mot Storbritannia, pkt. 74. Se også: Watts v UK (2010) Unreported Appl no 53586/09 (potential harm caused to older person through closure of care home)

innebærer at staten har en aktiv handleplikt for å unngå ulovlige inn-
grep i den enkeltes integritet. De positive forpliktelsene dreier seg om
forebygging, for eksempel gjennom kompetanse og opplæring, og kon-
troll med den praksis som føres, for eksempel gjennom tilsyn.

Også her er saken Storck mot Tyskland et godt eksempel. EMD mente
handlingene kunne tilskrives statens forsømmelse av sine positive for-
pliktelser. Riktignok oppstilte det tyske rettssystemet regler om både
straff og erstatning. Likevel fant Domstolen at slike tilbakeskuende til-
tak ikke var tilstrekkelige for å ivareta beskyttelse av den fysiske inte-
griteten til sårbare personer. Den manglende statlige kontrollen over
psykiatriske helseforetak gjorde seg gjeldende for individets personlige
integritet. På denne bakgrunn konkluderte Domstolen med at staten
ikke hadde innfridd sine positive forpliktelser til å beskytte klageren
mot krenkelser etter artikkel 8.

Opplæring og kompetansebygging vil være forebyggende tiltak mot
bruk av tvang. Studier viser at stell av personer med demens byr på
store utfordringer, og at tilstrekkelig kunnskap og høy bevissthet om
tvangsbruk er viktig for å styrke omsorgen gjennom tillitsfulle rela-
sjoner, og på sikt redusere bruken av tvang.³¹ Til tross for at man ventet
tre år med å iverksette regelverket for å gi tid til opplæring, viser det seg
å være store utfordringer i praktiseringen av lovverket, og særlig med
hensyn til personalets kunnskap. Helsetilsynets rapport konkluderer
blant annet med at regelverket ikke er godt nok kjent og innarbeidet i
praksis, og undersøkelsen fra 2013 viste at de ansatte var usikre på
praktiseringen av lovverket. Andre spørreundersøkelser blant ansatte i
sykehjem peker på tilsvarende utfordringer med utstrakt bruk av tvang
og utfordringer med praktiseringen av lovverket.³² Dette viser at det er
behov for opplæring og kompetanseheving blant ansatte på sykehjem
om regelverk og alternativer til tvang.

De positive forpliktelsene omfatter også et krav om at myndighetene
skal føre kontroll med situasjonen. Norge har et kontrollsystem gjen-
nom Helsetilsynet som omfatter både individuell klagerett og generell
tilsynsvirksomhet.³³ Praksis viser imidlertid at det fremsettes svært få
klager. Tilsynet får også kopi av alle tvangsvedtak og kan overprøve
sakene på eget initiativ.

31 Sykepleien Forskning 2010 5 (4): 294-301, Hem, Gjerberg, Pedersen og Førde (alle
SME), Pleie og omsorg i grenseland mellom frivillighet og tvang

32 Fagforbundet og NRK

33 Helsetilsynsloven

Problemet er imidlertid ikke at tilsynet ikke avdekker ulovlig bruk av tvang, men at det avdekkes utstrakt bruk av tvang, og at situasjonen likevel vedvarer. Det faktum at det gjentatte ganger avdekkes omfattende uregelmessigheter i utøvelse av tvang mot beboere på sykehjem, gir indikasjoner på at det ikke gjøres nok for å utbedre en praksis i strid med regelverket.

Det at situasjonen med ulovlig bruk av tvang vedvarer, reiser spørsmål om tilsynet har tilstrekkelige virkemidler til å sikre at situasjonen utbedres. Det finnes hjemmel for å gi kommunene pålegg om utbedring av forholdene, men utover dette har tilsynet begrensede virkemidler. Tilsynet fører også kontroll med at ansatte følger kravet til forsvarlig behandling. Her har tilsynet sterkere virkemidler, som å gi den enkelte pleier advarsel, suspensjon eller tilbakekall av autorisasjon.

Som nasjonal institusjon mener vi det kan reises tvil om EMD ville ansett norske myndigheters oppfølging av situasjonen som tilfredsstillende når det gjelder både kompetanse og opplæring av ansatte og tilstrekkelig kontroll med praksis.

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

- straks følger opp dokumentasjonen om utstrakt grad av ulovlig tvang overfor beboere i sykehjem og iverksetter umiddelbare tiltak for å endre denne praksisen
- i tråd med funn om at kompetansen blant ansatte om lovverket er for dårlig, iverksetter tiltak for å sikre ytterligere opplæring og bevisstgjøring av ansatte i eldreomsorgen om lovverket og de grunnleggende rettigheter lovverket er basert på
- i tråd med funn om mangel på utbedring av situasjonen gjennomgår den kontroll som føres med etterlevelse av reglene, med hensyn til om denne er tilstrekkelig for å sikre endring av ulovlig praksis

5. Tiggeforbud – i strid med menneskerettighetene?

Våren 2014 gjennomførte Stortinget en endring i politiloven § 14 som åpnet for at kommunene kan innføre tiggeforbud gjennom politivedtekten. Høsten 2014 har slike kommunale tiggeforbud blitt innført i Arendal og vedtatt i Lillesand, med knapp margin i kommunestyrene.

Regjeringen har varslet at de vil fremme sak om innføring av nasjonalt tiggeforbud i 2015, slik at dette kan gjennomføres før sommeren samme år.³⁴ At regjeringspartiene lovet innføring av nasjonalt tiggeforbud, var Senterpartiets forutsetning for å støtte innføringen av kommunale tiggeforbud.

Forholdet til menneskerettighetene har vært oppe i debatten om tiggeforbud i Norge. Spørsmålet har imidlertid ikke blitt behandlet i rettsavgjørelser som berører Norges menneskerettslige forpliktelser, verken i Høyesterett eller Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD).

Nasjonal institusjon mener at tiggeforbud er problematisk ut fra et menneskerettighetsperspektiv. I det følgende vurderes forholdet til ytringsfriheten og diskrimineringsforbudet.

Retten til ytringsfrihet er grunnlovsfestet i paragraf 100 og norsk lov med forrang etter menneskerettsloven § 3, jamfør SP artikkel 19 og EMK artikkel 10. Ifølge sistnevnte artikkel består ytringsfrihetsvurderingen av to deler. For det første vurderes om noe er å anse som en ytring, og for det andre, om et inngrep i ytringen er legitimt.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har lagt til grunn at ytringsfriheten gjelder for «alle» og favner vidt.³⁵ Politiske ytringer, kunstneriske ytringer, kommersielle ytringer og til og med lett musikk og radioreklame inkluderes i ytringsbegrepet. Ytringer kan også være stilltiende, for eksempel å demonstrere med en tekstplakat. Etter vår vurdering vil det å tigge mest sannsynlig være en ytring i EMKs forstand. I forarbeidene til endringen i politiloven § 14,³⁶ der tiggeforbudet er lovfestet, vurderte Justisdepartementet forholdet til ytringsfriheten og kom til at tigging kan anses som en ytring.

For at et inngrep i ytringsfriheten skal være legitimt, må det ha hjemmel i lov, og være nødvendig i et demokratisk samfunn, av hensyn til et av de opplistede samfunnsbehov som er nedfelt i bestemmelsen.

Ifølge den europeiske menneskerettighetsdomstolens praksis innebærer dette nødvendighetskriteriet at inngrepet må svare til et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need»). Inngrepet må også stå i

34 Se for eksempel Aftenposten 17.6.2014 <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Tigging-bli-forbudt-i-hele-landet-fra-2015-7598877.html>

35 Se blant annet *Casado Coca v. Spania* 24. Feb. 1994

36 Prop 83 L (2013–2014) kap. 3.3

forhold til hva man ønsker å oppnå. Videre må grunnene som de nasjonale myndighetene anfører, være relevante og tilstrekkelige.

I forarbeidene til politiloven § 14 kom Justisdepartementet til at tiggeforbud var et legitimt inngrep i ytringsfriheten av hensyn til å forebygge uorden eller kriminalitet. Det er uklart om de hensynene departementet lister opp, vil være tilstrekkelig nødvendige og proporsjonale til å legitimere et forbud mot tigging. Politiloven § 14 åpner for tiggeforbud som vil være forutgående, generelle inngrep i adgangen til å fremme en ytring. Etter den europeiske menneskerettighetsdomstolens praksis prøves slik forhåndssensur mer inngående enn etterfølgende sensur. Et generelt forbud mot en viss type ytring, slik tiggeforbudet er, krever derfor en sterk begrunnelse.

I 2012 behandlet den østerrikske konstitusjonsdomstolen forholdet mellom tigging og grunnleggende menneskerettigheter i flere rettsavgjørelser. Domstolen slo blant annet fast at generelle, regionale tiggeforbud stred mot ytringsfriheten. Østerriksk rettspraksis har ingen direkte betydning for norske domstoler, men konstitusjonsdomstolens prinsipielle avgjørelse kan likevel være interessant å se nærmere på.³⁷ Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) er gjeldende rett for begge land, og ytringsfrihetsparagrafen, artikkel 10, ble vurdert av domstolen. I tillegg lignet lovgivningen som ble opphevet i Østerrike, på den typen tiggeforbud som Stortinget åpner for at kommunene kan innføre. Den østerrikske lovgivningen var, som den norske, både lokal og generell, for den skilte ikke mellom skadevoldende og ikke skadevoldende handlinger.

Det er gode grunner til å anta at tilsvarende konklusjon er riktig her hjemme.

I den østerrikske dommen kom konstitusjonsdomstolen til at det å be om økonomisk støtte fra forbipasserende var en ytring etter tidligere nevnte artikkel 10 i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Domstolen uttalte at den ikke hadde innvendinger mot et forbud mot aggressiv eller organisert tigging. Det problematiske var at den relevante lovgivningen ikke skilte mellom slik tigging og stilltiende tigging, som å sitte i ro og holde opp et skilt, selv om disse handlingene, ifølge domstolen, er grunnleggende forskjellige.

Domstolen fremholdt at å forhindre uorden og å beskytte andres rettigheter, ikke kunne rettferdiggjøre forbudet mot stilltiende tigging.

³⁷ G155/10 (Vfslg 19.662/2012)

Tilstedeværelsen til folk som uten å være aggressive eller invaderende ba andre om hjelp, var ikke en ordensforstyrrelse. Et slikt generelt forbud var ikke nødvendig i et demokratisk samfunn. Lovgivningen ble derfor opphevet.³⁸

Som i den østerrikske lovgivningen straffelegger det norske tiggeforbudet handlinger som i seg selv ikke volder skade: å be forbipasserende om hjelp. Dessuten er de former for kriminalitet som det hevdes at tiggingen fører med seg, allerede straffbare etter norsk lov. Truende eller plagsom atferd rammes allerede av straffeloven,³⁹ og politiet har ellers vide fullmakter til å opprettholde ro og orden.⁴⁰ I Norge vil derfor både aggressiv og organisert tigging falle inn under allerede gjeldende straffebud. Et forbud mot tigging er derfor ikke nødvendig for å hindre slik atferd. Vi kan ikke se at departementet har gjort rede for hvilke situasjoner man per i dag ikke har virkemidler mot.

Da den norske løsgjengerloven ble opphevet i 2006, var nettopp skadefølgeprinsippet – at man ikke skal straffe handlinger som i seg selv ikke volder skade, et hovedargument. Departementet uttalte på den tiden: «skadefølgeprinsippet bør være utgangspunkt og grunnvilkår for kriminalisering. I tillegg bør straff bare brukes dersom andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige, og bare dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene. Den mest grunnleggende konsekvensen av skadefølgeprinsippet er at handlinger som i vår tid ikke er egnet til å medføre skade eller fare for skade, bør avkriminaliseres. Det ubehaget som alminnelig tigging kan vekke hos forbipasserende, kan etter departementets syn ikke anses som en skade og bør derfor ikke kvalifisere til bruk av straff (...)».⁴¹

I all hovedsak er de handlingene som et tiggeforbud hevdes å skulle forhindre, allerede straffbare i norsk lovgivning. Skadefølgeprinsippet er et tungtveiende argument for at nødvendighetskriteriet i EMK artikkel 10 (2) ikke er oppfylt, da det bør kunne finnes andre måter å håndtere de problemene de tilreisende tiggerne fører med seg. Det er dessuten usikkert om et tiggeforbud er proporsjonalt i forhold til den begrensningen av ytringsfriheten et slikt forbud fører til. Vi er derfor ikke enige i departementets vurdering i at nødvendighetskriteriet i EMK artikkel 10 (2) er oppfylt og mener dette er egnet til å skape tvil om hvorvidt tiggeforbudet er et legitimt inngrep i ytringsfriheten.

38 ICJ Journal, vol 7, 2/2013, Vasek: Comprehensive prohibition of panhandling in public areas unconstitutional

39 Straffeloven §§ 390 og 350a

40 Politiloven § 7

41 Ot.prp. nr. 113 (2004–2005)

Et generelt forbud mot tigging kan anes å være diskriminerende dersom det rammer en gruppe særskilt. Dette vil være tilfelle dersom forbudet praktiseres ulikt mellom ulike grupper, for eksempel at det håndheves strengere overfor en særskilt gruppe, som tilreisende rom. Den politiske debatten rundt behovet for tiggeforbud har gjort det klart at tiggeforbudet innføres grunnet den økte tilstrømmingen av borgere fra EØS-land generelt, og rom spesielt.

Forbudet mot diskriminering er grunnlovsfestet i ny § 98. EMK artikkel 14 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26 er norsk lov med forrang etter menneskerettsloven § 3 og Grunnloven § 92. SP artikkel 26 gir en selvstendig beskyttelse mot diskriminering uten begrensning til noe bestemt saksområde, forutsatt at spørsmålet er lovregulert i nasjonal rett. Artikkelen fastslår at alle personer er like for loven, og at loven skal gi beskyttelse mot diskriminering på grunnlag som «rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling for øvrig». Artikkelen forbyr både direkte og indirekte diskriminering. Forskjellsbehandling er derfor i strid med diskrimineringsforbudet både der den har som formål, og der den har som virkning å svekke rettigheter på et diskriminerende grunnlag.⁴² FNs rasediskrimineringskonvensjon gir et særskilt vern mot rasediskriminering.⁴³

Ifølge internasjonale menneskerettighetsorganer og EMDs praksis, er rom anerkjent som en minoritet med spesielt beskyttelsesbehov. I saken *DH and others v. the Czech Republic* uttalte domstolen at «som et resultat av deres turbulente historie og konstante opprivelser, har romene blitt en særskilt type uheldig stilt og sårbar minoritet ... Som domstolen har bemerket i tidligere saker, behøver de derfor spesiell beskyttelse»⁴⁴. Det er klart at diskriminering mot rom som gruppe vil falle inn under diskriminering på grunnlag av rase/etnisitet.

Tiggeforbudet fremstår som problematisk også i lys av forbudet mot diskriminering, og særlig på grunn av formålet med forslagene, nemlig at «forutsetningene for opphevelsen av løsgjengerloven i 2006 nå var endret. Den gangen var mange av dem som tigget, hardt belastede norske rusmiddelmissbrukere, mens man de senere år har sett en økning i antall tiggere, og spesielt utenlandske borgere.»⁴⁵ Dersom tiggefor-

42 Se definisjonen i FNs rasediskrimineringskonvensjon artikkel 1, som er et uttrykk for en omforent forståelse i samtlige FNs ekspertkomiteer, herunder FNs menneskerettighetskomite (Generell kommentar nr. 18 om ikke-diskriminering (1989), avsnitt 6–7)

43 Jf. Blant annet konvensjonens artikler 1,2 og 5

44 *DH and others v. Czech Republic*, 13. nov. 2007, § 182 (vår oversettelse)

45 Prop. 83 L (2013–2014) pkt. 2.1

budet i praksis bare håndheves overfor en bestemt gruppe, vil dette kunne utgjøre diskriminering på grunnlag av etnisitet – uansett hvor nøytralt lovteksten er formulert. Forbudet bærer i det hele tatt et tydelig preg av å være rettet mot tilreisende utenlandske tiggere som antas å tilhøre rombefolkningen.

Etter vår oppfatning medfører forslagene en risiko for en diskriminerende praksis på grunnlag av etnisitet.

Som nasjonal institusjon har vi forståelse for at den økte tilstrømmingen av fattige EØS-borgere er utfordrende for sentrale og kommunale myndigheter, og anerkjenner behovet for å gjøre noe med situasjonen. Å innføre tiggeforbud, både kommunalt og nasjonalt, fremstår imidlertid som en problematisk løsning i lys av de menneskerettslige forpliktelsene som er beskrevet ovenfor.

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

- opphever adgangen til å innføre kommunale tiggeforbud i politiloven § 14
- ikke vedtar nasjonalt tiggeforbud i 2015
- vurderer konstruktive tiltak som anerkjenner at tilstrømmingen av fattige EØS-borgere først og fremst er et fattigdomsproblem, som ikke kan bekjempes med forbud og sanksjoner, men med praktiske og sosiale tiltak nasjonal og i samarbeid med andre europeiske land
- samarbeider om en helhetlig strategi som kan sørge for å sikre at nyankomne borgere fra EØS-land behandles på en anstendig måte

6. Reetablering av nasjonal institusjon for menneskerettigheter – tilbakeblikk med tanke på veien videre

Stortinget publiserte i november 2014 et forslag til lov som vil utgjøre grunnlaget for en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter i Norge.⁴⁶ Rapporten som begrunner og utdypet lovforslaget, Dokument 16 (2014–2015)⁴⁷ er et positivt skritt i riktig retning som kan bidra til slutføring av en langvarig prosess for å reetablere dagens nasjonale institusjon i en form som gir økt tyngde og gjennomslagskraft.

Den uttalte målsettingen er å gjenerobre internasjonal A-status ved fullt ut å oppfylle FNs krav til rammer for en slik institusjon.⁴⁸ Når rammebetingelsene faller på plass, vil det være opp til den nye institusjonen å vise sin handlekraft. Internasjonal anerkjennelse fordrer en uavhengig, troverdig og effektiv aktør som aktivt bidrar til nasjonal gjennomføring av menneskerettighetene. Den nye loven sett i sammenheng med det som blir gjort i praksis, vil avgjøre om internasjonale krav blir oppfylt.

Her hjemme er det store forventninger blant ulike aktører i det sivile samfunn, academia, offentlige instanser og enkeltpersoner som har deltatt og investert mye tid i den flerårige prosessen for å få en ny institusjon på plass. Det er å håpe at den nye nasjonale institusjonen vil bli en uavhengig og respektert stemme i det offentlige rom, som over tid kan utvide sin kapasitet og møte de behov og forventninger det norske samfunnet har.

Hva skal til for at den nye institusjonen kan oppfylle disse forventningene?

Dagens nasjonale institusjon (NI) ved Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) har vært i en overgangsperiode siden 2011. Interne diskusjoner ved SMR, understøttet av anbefaling i den eksterne evalueringen av NI (Sveaass-utvalget), medførte et styrevedtak om at SMR skulle avvikle rollen som NI.⁴⁹ Det rammeverket som har styrt NI-virksomheten frem til i dag, er de anbefalingene som ble gitt av den internasjonale akkrediteringskomiteen, SCA/ICC, i oktober 2011.⁵⁰

46 Forslaget følger av Stortingets vedtak i juni 2014, se <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/Inns-201314-240.pdf>.

47 Lenke til arbeidsgruppens rapport

48 Se *Årbok om menneskerettigheter i Norge* 2011 og 2012 for nærmere om internasjonal A-status akkreditering.

49 Se anbefaling om ekstern gjennomgang, Sveaass-rapporten, SMR styrevedtak, og omtaler i *Årbok* 2012.

50 SCA anbefalinger av oktober 2011

Komiteen anbefalte norske myndigheter å reetablere den nasjonale institusjonen i tråd med FNs krav (Paris-prinsippene), herunder lov-hjemmel, tilstrekkelige ressurser og kapasitet, samt en inkluderende prosess. I påvente av slik reetablering ga komiteen anbefalinger for overgangsperioden:

- involvering av NI i prosessen
- opprettholde gjeldende virksomhetsnivå
- styrke arbeidet med kjerneoppgaver som overvåking og påvirkning, arbeidsmetoder og uavhengig virksomhet

Før gjennomgangen var SMRs rolle og arbeid som nasjonal institusjon ikke kjent utover en liten gruppe med spesielt interesserte fagpersoner. I en situasjon der myndighetene skulle definere en ny organisasjon, dens struktur og oppgaver, var det avgjørende å vise hva en velfungerende nasjonal institusjon burde og kunne gjøre innenfor rammen av sitt mandat. Det inkluderte hvilke sentrale oppgaver og hvilken måte man kunne arbeide på. Styrking av det faglige arbeidet i overgangsperioden var derfor en viktig og integrert del av arbeidet for å oppfylle FNs krav.

Det var nødvendig å synliggjøre institusjonen og dens potensielle rolle. Utviklingen av det faglige arbeidet var derfor en viktig del av «dialogen» med myndighetene om behov for reetablering. Den tilnærmingen som ble valgt, var å vise ved hjelp av eksempler hvilke funksjoner og arbeidsformer en ny NI kunne og burde benytte for å være relevant for berørte individer og formålstjenlig for myndighetene.

Uavhengighet og ressurser var to grunnleggende forutsetninger for å iverksette nødvendige endringer. Strukturelle endringer internt ved SMR i 2011 ga NI stor grad av autonomi, og virksomheten ble reorientert mot kjerneoppgavene i henhold til Paris-prinsippene.

Den nye nasjonale institusjonen vil få bedre rammebetingelser: status og autoritet underlagt Stortinget med NI-leder utnevnt av Stortinget, lovfestet uavhengighet og et budsjett som gir noe bedre kapasitet. Den store oppgaven for den nye institusjonen blir å bygge sin legitimitet og gjennomslagskraft så godt og raskt den kan.

Stortinget har satt som mål at den nasjonale institusjonen ikke bare skal oppfylle Paris-prinsippene fullt ut, men også skal få det rom og den gjennomslagskraft i det norske samfunnet som Paris-prinsippene gir anvisning på.⁵¹

51 Innst. 240 S (2013–2014), som referert i Dokument 16, s. 15

Vi ser i det følgende på fem sentrale områder der en ny nasjonal institusjon bør vise sin styrke og gjennomslagskraft, og kan dra nytte av erfaringer fra den gjeldende nasjonale institusjonen. Vi ser nærmere på overvåking, rådgivning, informasjon, samarbeid hjemme og ute, samt rapportering.

Generell og tematisk overvåking

Stortingets rapport med forslag til ny lov (heretter Dokument 16) fremhever at en sentral oppgave for de nasjonale institusjonene er å overvåke og rapportere om menneskerettighetssituasjonen i dens fulle bredde. En uavhengig, upartisk og kunnskapsbasert tilnærming til overvåking er grunnpilaren som den øvrige virksomheten hviler på. Det er en sentral utfordring å etablere et godt overvåkingssystem som er både relevant, resultatorientert og realistisk innenfor gitte rammer.

NI har vært særlig opptatt av utviklingen av et gjennomførbart system for nødvendig overvåking. Utgangspunktet har vært arbeidet og metodikken som har ligget til grunn for utarbeidelsen av *Årbok om menneskerettigheter i Norge* de siste åtte årene. Kildegrunnlaget for årboken er ulike dokumenter innhentet fra offentlige myndigheter, det sivile samfunn, media og forskning. Dette gjøres nå løpende og gir et samlet bilde over tid.

Effektiv overvåking fordrer videre en mer inngående analyse av innsamlet informasjon. Det er utviklet prosedyrer og en database for å lette analysearbeidet.

I et langsiktig perspektiv som en ny nasjonal institusjon vil stå ansvarlig for, er det viktig at materialet gjøres tilgjengelig for alle nasjonale aktører og offentligheten.

Mer tematisk overvåking gjøres ved å følge saksområder hvor særlig sårbare grupper eller menneskerettslige utfordringer er identifisert. I denne sammenheng er det behov for nærmere undersøkelser som krever ytterligere informasjon, tilgang til informanter i og utenfor institusjoner, og til tider også informasjon som er unntatt offentlighet.

Tematisk overvåking og analyse er eksemplifisert gjennom en utredning om bruk av fengselsbesluttet isolasjon (2012),⁵² og utredning om situasjonen i norske sykehjem (2014).⁵³

52 Se, <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/publikasjoner/rapporter/docs/isolasjonsrapport.pdf>

53 Se, <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/publikasjoner/rapporter/docs/mr-sykehjem.pdf>

Gi råd om gjennomføring

Dokument 16 fremholder at en annen viktig oppgave for en nasjonal institusjon er å gi rådgivende uttalelser, anbefalinger og forslag om alle saker som gjelder beskyttelse og fremme av menneskerettighetene. Det er ingen begrensning med hensyn til hvilke organer nasjonal institusjon kan gi råd til; den kan gi råd på eget initiativ eller etter anmodning, og om nødvendig skal institusjonen være pådriver for å få iverksatt tiltak.⁵⁴

Nasjonal institusjon er derved gitt stor frihet til selv å velge tema, arbeidsmåter og disponering av tildelte ressurser. Overvåking av menneskerettighetssituasjonen i bred forstand er nøkkelen til å kunne gjøre gode prioriteringer mellom identifiserte problemområder. Siden respekt for menneskerettigheter sikres gjennom lovgivning, praksis og adgang til kontroll eller klage, vil problemanalysen avgjøre hvem som er aktuell adressat for de rådene som gis.

Menneskerettslig analyse av lovforslag og deres forarbeider er en av de viktigste oppgavene og arenaene for rådgivning. NI følger kontinuerlig med på nye lovforslag som er under utarbeidelse eller fremmes i Stortinget. Det utarbeides en løpende oversikt, og det blir avgitt uttalelser på særlig sentrale temaer. Ved utvelgelse av saker prioriteres oppfølging av temaområder som NI har utredet (omtalt over), samt temaområder hvor det gjennom generell overvåking foreligger indikasjoner på menneskerettslige problemer.

To høringsuttalelser som eksemplifiserer saksområder hvor det foreligger klare indikasjoner på menneskerettslige utfordringer, er psykiatrien og en offentlig utredning om rettssikkerhet og selvbestemmelse for psykisk syke (Paulsrud-utvalgets innstilling),⁵⁵ samt tilreisende rom gjennom kommunenes adgang til å innføre lokale avgrensinger av soving på offentlig sted.⁵⁶

Grunnlovsarbeidet for styrking av menneskerettighetene er et tredje eksempel på hvordan NI har opptrådt som rådgiver. NI spilte en sentral rolle i perioden 2012–2014 for å synliggjøre og skape debatt rundt grunnlovsforslagene, og for å lette arbeidet for Kontroll- og konstitusjonskomiteen og de politiske partiene før forslagene skulle fremsettes, og før endelig vedtak 13.5.2014.

54 Dokument 16, s.18 og 19

55 Se http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2012/docs/SMR_NOU%202011_9%20%C3%98kt%20selvbestemmelse%20og%20rettssikkerhet.pdf

56 Se <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2013/docs/forbud-mot-overnatting-pa-offentlig-sted.pdf>

Informasjon, veiledning og opplæring

En viktig side av det å fremme og beskytte menneskerettighetene er, som sagt i Dokument 16, å formidle kunnskap om menneskerettighetene. Forvaltningen har et vidt spillerom innenfor de rammene som lovgiver setter, med tilhørende mulighet for å trå feil. Siden praksis er en integrert del av en menneskerettslig utfordring, vil en problemanalyse ofte rette søkelyset mot ulike deler av forvaltningen. Derigjennom blir bevisstgjøring, kunnskap og opplæring av offentlig ansatte på ulike nivåer et viktig satsingsområde for å bedre menneskerettighetssituasjonen. For dem som mener seg krenket, er kunnskap om egne rettigheter og kjennskap til klageordninger nasjonalt og internasjonalt tilsvarende viktig.

Dagens NI har ikke hatt mulighet til å prioritere denne typen arbeid. Et relevant eksempel er likevel formidling av rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) gjennom å utarbeide norske sammendrag av prinsipielle dommer på oppdrag for Lovdata, som publiserer disse på sine nettsider. Et annet eksempel er et kurs utviklet på anmodning fra Høyesterett, hvor NI har introdusert saksbehandlingen i EMD og gitt opplæring i den nye HUDOC-databasen.

Henvendelser fra enkeltpersoner har gitt nyttig informasjon, men har kun unntaksvis vært gjenstand for veiledning utover det å henvise til nettbasert informasjon om ulike klageordninger.

Den nye nasjonale institusjonen vil ha en stor utfordring i å utvikle denne delen av virksomheten innenfor begrensede ressurser.

Samarbeid nasjonalt og internasjonalt

Nasjonale institusjon skal samarbeide med alle nasjonale menneskerettsaktører, herunder relevante offentlige organer. Gode samarbeidsrelasjoner er viktig for å sikre bredden og mangfoldet i NIs virksomhet. Ikke minst er det avgjørende for inkluderende og effektivt menneskerettsarbeid, blant annet ved å dele kunnskap og informasjon og å koordinere innsats. Det er særlig viktig å styrke samordning av innsats og oppgaver for de ulike ombudenes menneskerettsarbeid. Og i siste instans er det en forutsetning for gjennomslag at det etableres en samforståelse og vilje til endring i samarbeid med ansvarlige myndigheter.

NIs samarbeid med nasjonale aktører på menneskerettighetsfeltet har utviklet seg over tid. Det skjer gjennom regelmessige møter i NIs rådgivende utvalg og koordineringsmøter mellom NI og ombudene. I til-

legg er det kontakt med ulike aktører på spesifikke temaer og spørsmål. Arbeidet med styrking av menneskerettighetene i Grunnloven og økt deltakelse på høringer i Stortinget har bidratt til utvikling av samarbeidsrelasjoner med flere partier og representanter på Stortinget.

Det internasjonale samarbeidet har to dimensjoner. For det første handler det om å styrke informasjonsgrunnlaget som internasjonale overvåkingsorganer har når de skal vurdere gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. NI har avgitt supplerende («skygge»-) rapporter til så godt som alle relevante FN-komiteer de siste fire årene, i samarbeid med ombudene. De bidrar til bedre og mer målrettet internasjonale anbefalinger til Norge. To eksempler på saker NI har fulgt opp overfor FNs komiteer er ratifikasjon av individklageordningen til ØSK og fengselsbesluttet isolasjon.

Den andre dimensjonen er samarbeidet med det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner. NI har deltatt aktivt i nettverket, men har ikke hatt ressurser til å påta seg noen verv eller delta i noen av nettverkets tematiske arbeidsgrupper. Det etterlyses og er et ansvar som andre lands nasjonale institusjoner forventer at Norges nye nasjonale institusjon vil påta seg.

Årlig melding

Dokument 16 foreslår at nasjonal institusjon har en lovfestet plikt til å gi en årlig melding til Stortinget om utviklingen i menneskerettighets-situasjonen i Norge, og presidentskapet vil legge til rette for at den følges opp med en årlig debatt om menneskerettighets spørsmål i Stortingets plenum.

NI har utgitt *Årbok for menneskerettigheter i Norge* siden 2004. Årboken inneholder en faktadel med sammendrag av utvalgte dokumenter, og en innledende analysedel der noen sentrale problemområder omtales. De senere årene har omtalen blitt strammet inn for å gi en tydeligere analyse med konkrete anbefalinger til ansvarlige myndigheter. Disse analysene har i sitt nåværende format ikke hatt en formalisert arena for diskusjon med myndighetene, noe en ny NI forhåpentligvis vil få, ifølge det lovforslaget som foreligger.

En årlig melding med etterfølgende debatt vil gi en viktig mulighet til å løfte frem prinsipielt viktige saker, sette dem på Stortingets agenda og gjøre dem til gjenstand for debatt. Med den synliggjøring det kan medføre i en bredere offentlighet, vil en ny nasjonal institusjon kunne bidra til mer gjennomgripende og reell debatt av menneskerettslige spørsmål

og på sikt øke forståelsen for hva menneskerettighetene krever av oss – og hva de ikke krever. Det ville være et stort skritt fremover på veien mot å «ta menneskerettighetene hjem».

Norsk senter for menneskerettigheter anbefaler på denne bakgrunn at:

- Stortinget vedtar en lov om nasjonal institusjon som oppfyller Paris-prinsippene og sikrer ressurser nødvendig for å oppfylle institusjonens mandat
- den nye nasjonale institusjonen styrker utøvelsen av kjerneoppgavene i tråd med Paris-prinsippene
- ulike menneskerettighetsaktører støtter og samarbeider med den nye nasjonale institusjonen, og særlig i oppstartsfasen

II NASJONALE RAMMEBETINGELSER

Norge er forpliktet til å gjennomføre internasjonale menneskerettigheter gjennom det nasjonale regelverket. Formålet med dette kapittelet er å gi en oversikt over endringer i det overordnede rammeverket for gjennomføringen på nasjonalt nivå. I 2014 ble det gjennomført en grunnlovsrevisjon om menneskerettigheter, en arbeidsgruppe under Stortinget la frem forslag til lov om ny norsk nasjonal institusjon for menneskerettigheter, og regjeringen publiserte en stortingsmelding om menneskerettighetene i utenriks- og utviklingspolitikken.

1.1 Grunnlovsendringer om menneskerettigheter

Stortinget vedtok 13. mai 2014 et nytt kapittel om menneskerettigheter i Grunnloven. Bakgrunnen for endringene var at det som ledd i forberedelsene til grunnlovsjubileet ble nedsatt et utvalg (menneskerettighetsutvalget) ledet av Inge Lønning, som 19. desember 2011 la frem en rapport.⁵⁷ Oppdraget var å «utrede og fremme forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven med det mål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ved å gi sentrale menneskerettigheter grunnlovs rang».

Grunnlovsendringene innebar at menneskerettighetene fikk en styrket plass i Grunnloven, og de ble plassert i et eget kapittel E. Der menneskerettsvernet i Grunnloven før endringen hadde hatt et fragmentarisk preg, var målet å gi det en styrket stilling i Grunnloven.

Menneskerettighetskapittelet som ble vedtatt, innledes av en prinsippbestemmelse i ny § 92, som erstattet § 110c. Den sier at «Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter.»

I menneskerettighetsutvalgets forslag ble en katalog av menneskerettigheter foreslått inntatt i det nye kapittelet i Grunnloven, men ikke

⁵⁷ Dok. 16 (2011–2012) side 1

alle forslagene ble vedtatt. Blant de omdiskuterte forslagene som til slutt ble nedstemt, var retten til familie og en derogasjonshjemmel. Etter en prinsipiell debatt om økonomiske sosiale og kulturelle (ØSK) rettigheter i forkant av stortingsbehandlingen ble en del av ØSK-rettighetene nedstemt i Stortinget, blant annet retten til kultur, respekt for kunsten og vitenskapens frihet, og retten til en tilfredsstillende levestandard og nødvendig helsehjelp. I tillegg til bestemmelsene som utvalget fremmet, ble det også fremmet et forslag om retten til å søke asyl, men også dette ble nedstemt.

Behandlingen av bestemmelsene om domstolenes prøvelsesrett, en generell begrensningshjemmel, forbudet mot tilbakevirkende lover og dobbeltstraff ble utsatt og er ved utgangen av 2014 ikke behandlet av Stortinget.

I tillegg til prinsippbestemmelsen i ny § 92 ble følgende bestemmelser tatt inn i Grunnloven: § 93 retten til liv (se del IV, 1), § 94 forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse (se del IV, 4), § 95 retten til en rettfærdig rettergang (se del IV, 5), § 96 strafferettslige skranker (se del IV, 8), § 98 likhetsprinsippet og diskrimineringsforbudet (se del VI, 1), § 101 forenings- og forsamlingsfrihet (se del IV, 12), § 102 retten til privatliv, familieliv, hjem og kommunikasjon (se del IV, 9), § 104 barns rettigheter (se del VI, 6), § 106 retten til bevegelsesfrihet (se del IV, 8), § 109 retten til utdanning (se del V, 4), § 110 retten til arbeid (se del V, 3), § 112 retten til et sunt miljø (se del IV, 9) og § 113 legalitetsprinsippet (se del IV, 8).

1.2 Forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter

Den 26. november 2014 ble rapport med forslag til lov og instruks om ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter lagt frem for Stortingets presidentskap (Dokument 16 (2014–2015)).⁵⁸ Forslaget var utarbeidet av en arbeidsgruppe fra konstitusjonell avdeling på Stortinget, nedsatt av Stortingets presidentskap.

Bakgrunnen var at Stortinget 19. juni 2014 vedtok å opprette en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter fra 1. januar 2015, organisatorisk underlagt Stortinget, og som forutsettes å oppfylle de interna-

⁵⁸ Rapporten er tilgjengelig på <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2014-2015/dok16-201415/>

sjonale prinsippene for nasjonale institusjoners status (de såkalte «Paris-prinsippene»).

Stortingets vedtak bygget på en innstilling fra Stortingets presidentskap.⁵⁹ Innstillingen tilrådet opprettelse av en ny nasjonal institusjon direkte underlagt Stortinget. Det opprinnelige forslaget som innstillingen bygget på,⁶⁰ hadde foreslått at institusjonen skulle knyttes til Sivilombudsmannen. Presidentskapet mente derimot at dette ikke var en ønskelig løsning, idet de var opptatt av at det ikke skulle kunne reises tvil om institusjonens uavhengighet. Flere høringsinstanser hadde også vært kritiske til den foreslåtte tilknytningen til Sivilombudsmannen. Forslagene i innstillingen ble dermed at ny nasjonal institusjon skulle opprettes som en selvstendig institusjon, direkte underlagt Stortinget, med en egen lov og instruks. Disse forslagene ble enstemmig vedtatt av Stortinget, og lå dermed til grunn for arbeidsgruppens utredning og lovforslag.

Av det fremlagte lovforslaget fra arbeidsgruppen følger det at den nasjonale institusjonens hovedoppgave skal være å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivningen, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.

Den nasjonale institusjonen skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, gi råd til myndighetene og private aktører, informere om menneskerettighetene, fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene, legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre aktører som arbeider med menneskerettighetene, og delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene. Den nasjonale institusjonen skal ifølge lovforslaget ikke prøve enkeltsaker om krenkelse av menneskerettigheter.

I lovforslaget foreslås videre at den nasjonale institusjonen skal ledes av en direktør som oppnevnes av Stortinget for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning. Direktøren skal tilfredsstillende høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlig egnethet, herunder inneha juridisk kompetanse eller annen kompetanse om menneskerettigheter, og helst erfaring fra menneskerettighetsarbeid.

59 Innst. 240 S (2013–2014), tilgjengelig på www.stortinget.no

60 Dokument 8:32 S (2013–2014), tilgjengelig på www.stortinget.no

Stortingets presidentskap skal ifølge lovforslaget oppnevne et rådgivende utvalg tilknyttet den nasjonale institusjonen, bestående av 10–15 medlemmer. Det rådgivende utvalget skal bidra med informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal institusjon. Den nasjonale institusjonen skal årlig avgi en melding til Stortinget om institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge. I forslaget til instruks presiseres innholdet i lovforslaget.

Det skal være åpen høring om rapporten i Stortingets presidentskap 6. januar 2015.

1.3 Melding til Stortinget om menneskerettighetene i utenriks- og utviklingspolitikken

Regjeringen Solberg la 12. desember 2014 frem en ny stortingsmelding om menneskerettigheter i utenriks- og utviklingspolitikken.⁶¹

Meldingen beskriver arbeidet med menneskerettigheter i regjeringens utenriks- og utviklingspolitikk. Ifølge meldingen skal menneskerettighetene være en rød tråd i utenriks- og utviklingspolitikken, med særlig innsats rettet mot tre prioriterte områder:

1) *Individets frihet og medbestemmelse* – med vekt på rettigheter som er under særlig press, slik som ytringsfrihet, forsamlings- og foreningsfrihet og tros- og livssynsfrihet, samt styrket innsats for menneskerettighetsforkjempere, uavhengige medier og retten til utdanning.

2) *Rettsstat og rettssikkerhet* – med vekt på retten til liv, utvikling av rettferdige og effektive rettssystemer, beskyttelse av privat eiendomsrett, bekjempelse av korrupsjon og ivaretagelse av personvernet.

3) *Likeverd og like muligheter* – med vekt på kvinners og barns rettigheter, retten til helse og mat, samt motarbeidelse av alle former for diskriminering, inkludert av tros- og livssynsminoriteter, urfolk, personer med nedsatt funksjonsevne og seksuelle minoriteter.

Av meldingen går det frem at regjeringen skal arbeide for fremme av menneskerettighetene i internasjonalt samarbeid på globalt, regionalt

61 Meld. St. 10 (2014–2015) Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken; tilgjengelig på regjeringen.no

og bilateralt nivå, ved en samstemt politikk og systematisk bruk av ulike utenriks- og utviklingspolitiske virkemidler.

Meldingen omtaler ikke situasjonen for menneskerettighetene i Norge.

III 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 kapitlet, mens innholdet i de enkelte kildene er nærmere omtalt i tilknytning til de rettighetene eller sårbare gruppene de gjelder.

1. NYE TRAKTATFORPLIKTELSER

Norge har ikke påtatt seg relevante nye traktatforpliktelser i 2014.

2. PROSESS RUNDT SENTRALE RATIFIKASJONER

2.1 Ratifikasjon av protokoll nr. 15 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Norge ratifiserte 17. juni 2014 tilleggsprotokoll nr. 15 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK).⁶²

Protokollen skal sikre raskere saksbehandling i menneskerettighetsdomstolen, og medfører at det i fortalen til EMK blir tatt inn en henvisning til statenes skjønnsmargin og konvensjonens subsidiære karakter. Protokollen innebærer videre at parter ikke lenger kan motsette seg at en sak går direkte for storkammeret. Domstolen er også gitt en utvidet adgang til å avvise saker når det ikke er lidd noen ulempe av betydning.

⁶² Protokollen er tilgjengelig her: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/213.htm>
Protokollen er omtalt i *Årbok 2013* s. 49.

Endelig er fristen for å gå til sak forkortet fra seks til fire måneder etter siste avgjørelse av nasjonale myndigheter.

Stortinget vedtok ratifikasjonen 3. april, og 8. april ble menneskerettsloven endret i tråd med protokollen.⁶³ Protokollen endrer EMK først når den er ratifisert av alle konvensjonsstatene, og lovendringene har derfor ennå ikke trådt i kraft.

2.2 Undertegning av protokoll nr. 16 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

Norge undertegnet 24. juni 2014 tilleggsprotokoll nr. 16 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon.⁶⁴

Protokollen ble vedtatt av Europarådets ministerkomité 10. juli 2013 og trer i kraft når den er ratifisert av ti medlemsland.

Protokollen er en blant flere reformer vedtatt på Brighton-konferansen, og skal sikre bedre effektivitet i Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD).⁶⁵ Protokoll nr. 16 gir de øverste nasjonale domstolene mulighet til å be EMD om rådgivende uttalelser angående prinsipielle spørsmål knyttet til konkrete saker de har under behandling.

2.3 Stortingsvedtak om klageordning til barnekonvensjonen

Stortinget vedtok 11. november 2014 at regjeringen må legge frem sak om ratifikasjon av barnekonvensjonens tredje tilleggsprotokoll om individklageordning innen utgangen av 2015.⁶⁶

Tilleggsprotokollen om individuell klagerett for barn trådte i kraft 14. april 2014, etter at Costa Rica ble det tiende landet som ratifiserte protokollen. Klageordningen er utformet etter modell av de klagemekanismene som allerede er vedtatt for FNs sentrale menneskerettighetskonvensjoner, og sikrer at barn kan fremme klager for FNs barnekomité over brudd på konvensjonen.

63 Stortingsvedtaket og endringen i Menneskerettsloven er tilgjengelig på <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=58689>

64 Protokollen er tilgjengelig her: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/214.htm>

65 Brighton-erklæringen er tilgjengelig på <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=BrightonDeclaration&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

66 Vedtaket er tilgjengelig på <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=59622>

I april 2014 fremmet partileder Trine Skei Grande og stortingsrepresentant Terje Einarsen fra Venstre representantforslag om ratifikasjon av tilleggsprotokollen. Saken ble behandlet av Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé, som kom med sin innstilling 22. oktober 2014. Stortingets avgjørelse var i overenstemmelse med komiteens anbefaling.

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 eller 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 2014. 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 menneskerettighetsråd – UPR

Norges andre rapportering til FNs menneskerettighetsråd under mekanismen Universal Periodic Review (UPR) ble avsluttet i 2014.

Norge sendte sin rapport om gjennomføringen av menneskerettighetsforpliktelser nasjonalt til menneskerettighetsrådet 27. januar 2014.⁶⁷ Ikke-statlige aktører, som nasjonal institusjon for menneskerettigheter, ombud og sivilsamfunnet, hadde allerede sendt inn sine supplerende rapporter.⁶⁸

67 Rapporten er tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/menneskerettigheter/upr_rapport1401.pdf#search=upr

68 Se *Årbok 2013* s. 53

Den 10. april 2014 ble det arrangert et formøte, der ikke-statlige aktører kunne møte delegasjoner fra andre medlemsstater for å diskutere menneskerettighetssituasjonen i Norge forut for selve UPR-høringen. Flere norske aktører deltok på dette formøtet, og det ble i tillegg avholdt egne møter med enkelte delegasjoner.

På bakgrunn av rapporteringen og supplerende informasjon ble Norge hørt og eksaminert av menneskerettighetsrådet 28. april 2014. Utenriksminister Børge Brende ledet den norske delegasjonen. Norge mottok en rekke kommentarer, spørsmål og anbefalinger fra 98 av FNs medlemsland. Det ble til sammen gitt 101 anbefalinger om gjennomføringen av Norges menneskerettighetsforpliktelser. En arbeidsgruppe utarbeidet en rapport med et sammendrag av kommentarene, spørsmålene og anbefalingene samt svarene fra den norske delegasjonen.⁶⁹ Rapporten ble offentliggjort 7. juli 2014.

Norge ga noen svar og synspunkter underveis og like etter høringen, og utarbeidet også i ettertid en rapport med sine svar og synspunkter på alle anbefalingene.⁷⁰ Disse ble offentliggjort 9. september 2014. Noen anbefalinger ble avvist, noen ble akseptert, og noen ble delvis akseptert. Det ble også gitt begrunnelser for standpunktene. Noen av anbefalingene ble omtalt som allerede implementert.

Rapporteringen ble avsluttet 7. oktober 2014, da menneskerettighetsrådet formelt vedtok utfallet av gjennomgangen bestående av arbeidsgruppens rapport og Norges etterfølgende svar og frivillige forpliktelser.⁷¹

3.2 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité til Norges tiende statsrapport

Den europeiske komité for sosiale rettigheter (sosialrettskomiteen) offentliggjorde i januar 2014 sine konklusjoner om Norges gjennomføring av Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP).⁷² Konclu-

69 Rapporten er tilgjengelig på <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/075/36/PDF/G1407536.pdf?OpenElement>

70 Rapporten er tilgjengelig på <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/159/54/PDF/G1415954.pdf?OpenElement>

71 Vedtaket er tilgjengelig på <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/180/74/PDF/G1418074.pdf?OpenElement>

72 Konklusjonene er tilgjengelige på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Norway2013_en.pdf

sjonene er basert på komiteens gjennomgang av Norges tiende statsrapport avgitt 26. desember 2012.⁷³

Temaet for konklusjonene var Norges gjennomføring av de forpliktelsene som etter sosialpakten omhandler helse, sosial trygghet og sosial beskyttelse.

For perioden 2008–2011 vurderte komiteen gjennomføringen av:

- Artikkel 3 om retten til trygge og sunne arbeidsvilkår
- Artikkel 11 om retten til vern av helsen
- Artikkel 12 om retten til sosial trygghet
- Artikkel 13 om retten til sosial og medisinsk hjelp
- Artikkel 14 om retten til å nyte godt av sosiale velferdstiltak
- Artikkel 23 om eldre menneskers rett til sosialt vern
- Artikkel 30 om retten til vern mot fattigdom og sosial utestenging

Sosialrettskomiteens konklusjoner omtales nærmere i del V, 1. Retten til tilfredsstillende levestandard.

3.3 Norges sjette rapport til Europarådet om minoritetsspråkpakten

Norge oversendte sin sjette rapport til Europarådet om gjennomføring av Den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk (minoritetsspråkpakten) 1. juli 2014.⁷⁴

Samisk (nordsamisk, lulesamisk, sørsamisk), kvensk, romanes og romani er anerkjent som regions- eller minoritetsspråk i Norge. I arbeidet med rapporten har departementet inkludert organisasjoner med basis i en nasjonal minoritet.

Rapporten redegjør for norske myndigheters tiltak for oppfølging av anbefalingene fra Norges fjerde rapportering.⁷⁵ Rapporten la særlig vekt på statens plikt til å tilrettelegge sin politikk, lovgivning og praksis for de anerkjente regions- og minoritetsspråkene. I tillegg behandlet rapporten gjennomføringen av enkelte andre artikler, og eksempler på områder som omtales, er utdanning, rettspleie, forvaltning, media og kultur.

⁷³ Se *Årbok 2012* s. 145.

⁷⁴ Rapporten er tilgjengelig på norsk og engelsk på http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/nasjonale_minoriteter/midtpalte/minoritetssprakpakta.html?id=86936

⁷⁵ Se omtale av anbefalingene i *Årbok 2012* s. 188.

Europarådets ekspertkomité for minoritetsspråkpaktens vurdering av statsrapporten vil danne grunnlag for ministerkomiteens anbefaling til Norge, som trolig vil foreligge i 2015.

Innholdet i rapporten er behandlet nærmere i del VI, 5. Nasjonale minoriteter.

3.4 Norges rapporter til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen

Norge rapporterer årlig til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) om oppfølgingen av rekommandasjoner og ratifiserte og ikke-ratifiserte konvensjoner i samsvar med artikkel 19 og 22 i ILOs konstitusjon.⁷⁶

Vedlegg 2 inneholder en oversikt over de mest sentrale konvensjonene – de såkalte «kjernekonvensjonene» eller «menneskerettighetskonvensjonene» – der Norge har rapporteringsplikt. I 2014 rapporterte norske myndigheter på følgende av ILOs menneskerettighetskonvensjoner:

- ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten
- ILO-konvensjon nr. 98 om retten til å organisere seg til å føre kollektive forhandlinger

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, punkt 7. Uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i individklagesaker mot Norge. I kildekapittelet gis det også en oversikt over hvilke internasjonale klageorganer årboken har innhentet uttalelser fra.

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

4.1 Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

I 2014 avsa den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) fire dommer mot Norge som innklaget stat. Domstolen konstaterte krenkelse av den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) i to av sakene, i henholdsvis *Kaplan mot Norge*⁷⁷ og *Hansen mot Norge*⁷⁸. I den førstnevnte saken konkluderte domstolen med at det forelå et brudd på klagerens rettigheter etter EMK artikkel 8, da han ble utvist fra Norge og ilagt et femårig innreiseforbud. I den andre dommen kom domstolen til at klagerens rettigheter etter EMK artikkel 6 var krenket ved at lagmannsretten ikke hadde begrunnet ankenektelsen tilstrekkelig.

I avgjørelsen *Lillo-Stenberg og Sæther mot Norge*⁷⁹ ble det ikke påvist krenkelse av artikkel 8, ettersom det ikke var grunnlag for å innskrenke pressens ytringsfrihet etter EMK artikkel 10. I *N.A. mot Norge*⁸⁰ ble det ikke påvist krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 2 og artikkel 6 nr. 1, ettersom uskyldspresumsjonen ikke var brutt av lagmannsretten da de fastsatte erstatningsansvar etter at lagretten hadde konstatert frifinnelse.

Til sammenligning ble det i 2013 avsagt tre dommer med Norge som innklaget stat. Den første dommen mot Norge siden domstolens opprettelse i 1959 falt i 1990. Totalt er det avsagt 39 dommer mot Norge, og i 26 av disse har EMD konkludert med at Norge krenket de menneskerettslige forpliktelsene som følger av EMK.⁸¹ Seks av dommene falt på 1990-tallet, og resten er fordelt som følger:

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

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Dommer	5	3	1	1	3	3	4	

⁷⁷ Klage nr. 32504/11. Nærmere omtale finnes i Del IV, 9. Vernet om privatliv og familieliv.

⁷⁸ Klage nr. 15319/09. Nærmere omtale finnes i Del IV, 5. Retten til rettferdig rettergang.

⁷⁹ Klage nr. 13258/09. Nærmere omtale finnes i Del IV, 11. Retten til menings- og ytringsfrihet.

⁸⁰ Klage nr. 27473/11. Nærmere omtale finnes i Del IV, 5. Retten til rettferdig rettergang.

⁸¹ Oversikt pr. 20. desember 2014.

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.⁸² Senteret sender også ut et månedlig elektronisk nyhetsbrev med oversikt over siste måneds viktige avgjørelser fra EMD.⁸³ 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.⁸⁴

4.2 Europarådets sosialrettskomité

Den 14. mai 2014 avgjorde Europarådets sosialrettskomité at en sak fra Bedriftsforbundet om at man må være fagorganisert i norsk transportarbeiderforbund for å få permanent arbeid i norske havner, skulle tas til behandling.⁸⁵ Europarådets sosialrettskomité var ikke enig i statens anførsel om at Bedriftsforbundet ikke hadde klageadgang.

82 Se www.lovdato.no

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

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

85 Avgjørelsen er tilgjengelig på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC103Admiss_en.pdf

IV 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 menneskerettighetskonvensjon (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, barns og funksjonshemmedes sivile og politiske rettigheter er i tillegg beskyttet gjennom henholdsvis FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK), FNs barnekonvensjon (BK) og FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

1. RETTEN TIL LIV

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 i både 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 ble inntatt i Grunnloven 13. mai 2014, i § 93.

1.1 Grunnlovfesting av retten til liv

Stortinget vedtok 13. mai 2014 endringer i Grunnloven. I nye § 93 ble retten til liv grunnlovsfestet. Det samme ble forbudet mot tortur og nedverdiggende behandling eller straff, forbudet mot slaveri og tvangsarbeid og også statens plikt til å beskytte retten til liv og å bekjempe tortur, slaveri, tvangsarbeid og andre former for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

1.2 Handlingsplan for forebygging av selvmord og selvskading 2014–2017

Helsedirektoratet utga i april 2014 en handlingsplan for forebygging av selvmord og selvskading. Norske myndigheter har siden 1990-tallet iverksatt nasjonale tiltak for å forebygge selvmord. Handlingsplanen er en videreføring av dette arbeidet, som er utvidet til også å omfatte selvskading.

Handlingsplanen viste at det i Norge forekommer over 500 selvmord i året, som er en rate på 12 selvmord per 100 000 innbyggere. I 2012 var det nesten 40 % flere menn enn kvinner som tok sitt eget liv. Handlingsplanen pekte på ulike risikofaktorer, blant annet psykiske helseproblemer som depresjon og rus, psykososiale omstendigheter som relasjonsproblemer, sosial isolasjon og arbeidsledighet, og somatiske sykdommer som nevrologiske lidelser og hiv/aids. Handlingsplanen trakk også frem særlig utsatte grupper som eldre menn, barn og ungdom og innsatte i fengsel.

Handlingsplanen inneholdt fem delmål og en rekke underordnede tiltak for å forebygge selvskading og selvmord. Det ble for det første lagt vekt på å redusere risiko og fremme beskyttende faktorer på individ- og samfunnsnivå. Handlingsplanen så overordnet på hva som kan sikre god psykisk helse og mestring i befolkningen generelt, som tiltak for å forhindre at mennesker faller ut av skolen og arbeidslivet. For det andre var det et mål å redusere forekomsten av selvmord og selvskading i risikogrupper, med særlig vekt på barn og unge.

For det tredje kom handlingsplanen med tiltak for å sikre god oppfølging og ivaretagelse av etterlatte, pårørende og andre berørte. I tillegg hadde handlingsplanen tiltak for å sikre kunnskap, både for å oppnå delmålet om å systematisere og formidle kunnskap om selvmordsatferd og selvskading til tjenesteapparatet og for å kunne gjennomføre delmålet om kunnskapsbaserte strategier ved å samle inn data.

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

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 integritetskrenkelser innenfor eget myndighetsområde. Etter TK artikkel 3 og praksis etter EMK artikkel 3 har statene også plikt til ikke å utlevere eller på annen måte overlevere en person til en stat der denne kan risikere behandling eller straff i strid med bestemmelsene. Valgfri tilleggsprotokoll til TK (OPCAT) ble ratifisert av Norge 27. juni 2013.⁸⁶ Som en konsekvens av ratifikasjonen har norske myndigheter blant annet opprettet 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.

86 Se sak om ratifikasjon nedenfor.

Norsk lovgivning

EMK, SP og BK gjelder som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, 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 urettmessige også etter øvrig norsk lovgivning. Straffeloven gir blant annet forbud mot legemskrenkelser, frihetsberøvelse, tvang, trusler og misbruk av offentlig myndighet. Straffeloven § 117a 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.

Den 13. mai 2014 ble Grunnloven endret, og forbudet mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling er nå eksplisitt nedfelt i § 93. Se del IV, 1.1

2.1 Opprettelse av en nasjonal forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse

Våren 2014 ble det opprettet en egen enhet ved Sivilombudsmannens kontor. Enheten har som mandat å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.⁸⁷ Bakgrunnen for opprettelsen er Norges tilslutning til tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT) sommeren 2013.⁸⁸

I oppstartsfasen bedrev enheten kartleggingsarbeid, etablering av arbeidsmetoder og informasjonsarbeid. Høsten 2014 begynte forebyggingsenheten å gjennomføre besøk til steder for frihetsberøvelse. I 2014 har enheten besøkt Tromsø og Bergen fengsel samt politiarrestene i Tønsberg og Drammen. På bakgrunn av besøkene har forebyggingsenheten avgitt rapporter og anbefalinger.

Forebyggingsenheten publiserte sin første rapport 27. oktober, fra besøk i Tromsø fengsel 10.–12. september. I rapporten ble det gitt 26 anbefalinger.

Den andre rapporten, fra besøk i Tønsberg sentralarrest 14. og 20. oktober, ble publisert 3. desember. I rapporten ble det gitt 21 anbefalinger.

⁸⁷ Se lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannloven) § 3a

⁸⁸ Se *Årbok 2013* s. 61

Den tredje rapporten, fra besøk i Drammen sentralarrest 22. oktober, ble publisert 11. desember. I rapporten ble det gitt 16 anbefalinger.

Rapportene er tilgjengelige på www.sivilombudsmannen.no

2.2 NIs rapport om menneskerettigheter i norske sykehjem

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter utga 17. desember 2014 en temarapport om menneskerettigheter i norske sykehjem.⁸⁹ Formålet bak rapporten var å belyse hvilke utfordringer som finnes i sykehjem når det gjelder å oppfylle de krav som menneskerettighetene stiller.

Bakgrunnen for rapporten var et ønske om å sette menneskerettigheter i sykehjem på dagsorden. Det ble påpekt at menneskerettigheter hadde fått liten plass i diskusjoner om eldreomsorgen, på tross av deres aktualitet på området.

Rapporten redegjorde for de menneskerettslige rammene for behandling av beboere i sykehjem, og det norske lovverkets forhold til menneskerettighetene. Deretter ble det foretatt en vurdering av den menneskerettslige situasjonen, basert på analyse av tre menneskerettslige standarder: Rett til beskyttelse mot mishandling og nedverdiggende behandling i tråd med EMK artikkel 3 og SP artikkel 7; rett til respekt for den enkeltes personlige integritet i tråd med EMK artikkel 8 og SP artikkel 17; og rett til nødvendige og forsvarlige helsetjenester i tråd med ØSK artikkel 12.

Rapporten konkluderte med at behandlingen i norske sykehjem neppe er i overensstemmelse med Norges menneskerettslige forpliktelser. Det ble oppfordret til umiddelbare tiltak fra myndighetenes side. Rapporten anbefalte at myndighetene igangsetter en kartlegging av menneskerettighetssituasjonen i norske sykehjem, inkluderer temaet i internasjonale rapporteringer, iverksetter konkrete tiltak for å forebygge overgrep, og sikrer effektiv kontroll og overprøving.

⁸⁹ Rapporten er tilgjengelig på <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/publikasjoner/rapporter/index.html>

3. FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID

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.

I 2008 ratifiserte Norge Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, som trådte i kraft samme år.⁹⁰ 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.⁹¹ ILO-konvensjon nr. 182 gjelder forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste formene for barnearbeid.

KDK pålegger i artikkel 6 staten å iverksette alle tjenlige tiltak for å stoppe handel med kvinner og utnyttelse gjennom kvinneprostitusjon.

⁹⁰ Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Word/197.doc>

⁹¹ Konvensjonen trådte i kraft 1. juli 2010. Den er ikke ratifisert av Norge. Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Htm/201.htm>

Artikkel 11 første ledd bokstav c beskytter eksplisitt kvinners rett til fritt valg av yrke.

Norsk lovgivning

EMK, SP, BK og KDK gjelder som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, 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»), § 202a, som forbyr kjøp av seksuelle tjenester, og § 203, som særskilt regulerer kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige. Straffeloven § 60a setter en forhøyet øvre strafferamme for organisert kriminalitet.

Den 13. mai 2014 ble Grunnloven endret, og forbudet mot slaveri og tvangsarbeid er nå eksplisitt nedfelt i § 93. Se del IV, 1.1

I 2014 var det ingen saker som ble ansett som tilstrekkelig relevante til å inntas i dette kapittelet.

4. VERNET MOT VILKÅRLIG FRIHETSBERØVELSE

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. Personer under 18 år kan ikke idømmes livsvarig fengsel.

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 som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, og gis i henhold til § 3 forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Straffeprosessloven kapittel 14, jamfør kapittel 13a, 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 behandlingssøyemed. Videre gir utlendingsloven mulighet for å fengsle utlendinger som blant annet nekter å oppgi identitet eller mistenkes for å oppgi falsk identitet.

Grunnloven § 94 slår fast at ingen kan fengsles eller berøves friheten uten hjemmel i lov. Bestemmelsen ble endret ved grunnlovsrevisjonen om menneskerettigheter i 2014.

4.1 Grunnlovsendring – forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse

Stortinget vedtok 13. mai 2014 endringer i Grunnloven. I nye § 94 ble forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse tatt inn. Bestemmelsen tilsvarte og erstattet Grunnloven § 99 med enkelte tillegg. Bestemmelsen slo fast at ingen må fengsles eller berøves friheten utenom i lovbestemte tilfeller og på den måten lovene foreskriver. Frihetsberøvelsen må være forholdsmessig og nødvendig. Den pågrepne må fremstilles for en domstol så fort som mulig. Andre som er berøvet sin frihet, kan få frihetsberøvelsen prøvd av en domstol uten ugrunnet opphold. Bestemmelsen slo videre fast at de som har arrestert noen eller ulovlig holdt noen fengslet uten grunn, står til ansvar for vedkommende.

4.2 Endringer i straffelovens regler om foreldelse og forvaring

Stortinget vedtok 16. juni endringer i reglene om foreldelse og 12. desember endringer i reglene om forvaring i straffeloven 1902.⁹² Begge lovendringene bygget på Prop. 96 L (2013–2014).

Endringene i reglene om foreldelse tok sikte på å muliggjøre etterforskning og straffeforfølgning av noen av de mest alvorlige straffbare handlingene uavhengig av om det er gått lang tid siden forbrytelsen ble begått. Endringene innbar for det første at saker om drap, voldtekt og seksuell omgang med barn under 14 og 16 år ble unntatt fra reglene om foreldelse. For det andre innebar endringene at foreldelsesfristen i saker om vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og menneskehandel tidligst skulle begynne å løpe når fornærmede fylte 18 år. Endringene trådte i kraft 1. juli 2014.

Endringene i reglene om forvaring hadde som formål å sikre bedre sammenheng mellom reglene om forvaring og reglene om ordinær fengselsstraff. Det ble vedtatt endringer i reglene om maksimal tidsramme og minstetid ved forvaring. Endringene innebar at maksimal minstetid ble utvidet fra 10 til 14 år der det er fastsatt en tidsramme på mer enn 15 år, og til 20 år i tilfeller der det er fastsatt en tidsramme som overstiger 21 år. Maksimal tidsramme ble utvidet til 30 år for forbrytelser med en strafferamme på fengsel i 30 år. Endringene hadde ikke trådt i kraft ved utgangen av 2014.

4.3 Høyesterettsdommer om prøveløslatelse fra forvaring

Høyesterett avsa 16. oktober 2014 tre dommer om prøveløslatelse fra forvaring. I den første dommen, om prøveløslatelse av en av de ransdømte i NOKAS-saken, drøftet Høyesterett hva som er de rettslige vilkårene for prøveløslatelse fra forvaring.⁹³ Dette synet ble lagt til grunn i de to sakene der det ble avsagt dom senere samme dag.⁹⁴

Høyesterett påpekte at det kan settes vilkår for prøveløslatelse, men at lovteksten ikke angir hvilke. Bestemmelsen måtte derfor utfylles ved tolkning. Spørsmålet for retten var om prøveløslatelse skulle avgjøres etter de samme rettslige vilkårene som gjelder ved avgivelse av dom på forvaring etter strl. § 39 c, altså at det på avgjørelsestidspunktet antas å være en nærliggende fare for at den forvaringsdømte på nytt vil begå en

92 Se lov av 20.06.2014 nr. 46 og lovvedtak 21 (2014–2015) om endringer i straffeloven 1902

93 HR-2014-2013-A, inntatt i Rt. 2014 s. 934.

94 HR-2014-2014-A, inntatt i Rt. 2014 s. 946 og HR-2014-2015-A, inntatt i Rt. 2014 s. 951.

alvorlig forbrytelse. Eller, slik påtalemyndigheten hevdet, at prøveløslatelse bare kan skje hvis det er sikkerhetsmessig forsvarlig.

Høyesterett bemerket at utfordringen under lovforberedelsen av forvaringsreglene var å lage en ordning som kunne beskytte samfunnet mot de særlig farlige tilbakefallsforbryterne, samtidig som man ivaretok rettsikkerheten til den forvaringsdømte, som særlig knytter seg til usikkerheten ved en tidsubestemt frihetsberøvelse.

Høyesterett viste til at det å basere forvaringen alene på en engangsvurdering av faren på domstidspunktet ikke vil være forenelig med hensynet til den forvaringsdømte, og at lovgiver derfor hadde forutsatt en løpende farevurdering. Høyesterett uttalte at proporsjonalitetsprinsippet, altså at det skal være et rimelig forhold mellom forbrytelse og straff, ivaretas gjennom adgangen til prøveløslatelse. Imidlertid bemerket Høyesterett at hvis en forvaringsdømt prøveløslates når det ikke lenger foreligger tilstrekkelig fare for gjentakelse, kan det føre til at han får en vesentlig kortere frihetsstraff enn lovbrøyttere som er dømt til tidsbegrenset fengsel for samme forbrytelse. En slik tidlig løslatelse kunne ifølge Høyesterett støte mot folks rettsfølelse og undergrave forvaringsordningens legitimitet. Dette var løst av lovgiver ved at retten bør fastsette en minstetid.

En gjennomgang av forarbeidene ga ifølge Høyesterett ikke uttrykkelig svar på om farevilkåret etter strl. § 39 c skal anvendes som rettslig vilkår for prøveløslatelse. Forarbeidene ga likevel klart uttrykk for at forvaringen forutsettes opphørt når det ikke lenger foreligger en nærliggende fare for at den forvaringsdømte vil begå en alvorlig forbrytelse. Høyesterett konkluderte derfor med at prøveløslatelse etter minstetiden skal finne sted etter den innsattes begjæring, dersom farevilkåret i strl. § 39 c ikke lenger er oppfylt.

Høyesterett utdypet deretter kort farevilkåret når det anvendes for å vurdere prøveløslatelse. Høyesterett uttalte at utgangspunktet for vurderingen er den idømte forvaringsdommen. Det må deretter avklares om det har inntrådt endringer i lovbrøytterens atferd og sosiale eller personlige funksjonsevne, som gjør at retten på avgjørelsestidspunktet for prøveløslatelse vurderer gjentakelsesfaren annerledes enn ved idømmelsen av forvaring. Ifølge Høyesterett var spørsmålet om det på prøveløslatelsestidspunktet foreligger en reell og kvalifisert fare for gjentakelse.

Høyesterett vurderte så den konkrete saken, og kom til at det ikke lenger var nærliggende gjentakelsesfare. I de to andre sakene der det ble av-

sagt dom samme dag, tok Høyesterett utgangspunkt i den rettslige vurderingen som var foretatt i den første saken, og kom også her til at vilkårene for forvaring ikke lenger forelå. Alle tre ble derfor prøveløslatt.

4.4 Høyesterettskjennelse om konsekvensen av brudd på fremstillingsfristen ved varetektsfengsling

Høyesteretts ankeutvalg avsa 21. november 2014 kjennelse i en sak der spørsmålet var om retten skal løslate siktede fra varetektsfengsling når fristen for fremstilling er oversittet.⁹⁵

A ble 31. oktober 2014 pågrepet av politiet og siktet for overtredelse av straffelovens narkotikabestemmelse. Han ble plassert i politiarrest med begrunnelse i unndragelsesfare etter straffeprosessloven. Da politiet ikke klarte å skaffe varetektsplass før fengslingsmøtet 3. november, ble møtet avlyst. Grunnen for pågrepelse ble endret til unndragelsesfare fra iverksettelse av bortvisningsvedtak etter utlendingsloven, og A ble overført til politiets utlendingsinternat på Trandum. Da politiet ble tildelt varetektsplass påfølgende dag, ble begrunnelsen endret tilbake, og fengslingsmøtet ble holdt 4. november. Tingretten besluttet varetektsfengsling, mens lagmannsretten kom til at den ikke hadde hjemmel for fengsling når fristen for fremstilling var oversittet.

Ankeutvalget bemerket at påtalemyndigheten både etter straffeprosessloven og utlendingsloven plikter å fremstille den pågrepne snarest, og senest tredje dagen etter påripelsen. Når det dreier seg om en sammenhengende frihetsberøvelse, er det uten betydning for denne plikten at begrunnelsen for påripelsen endres. Ankeutvalget konstaterte at lovens ytre frist på tre dager er absolutt, og ved oversittelse av fristen skal siktede løslates. Fortsatt frihetsberøvelse etter dette tidspunktet var i strid med loven, og uhjemlet frihetsberøvelse var ifølge Ankeutvalget uforenlig med Grunnloven § 94, EMK artikkel 5 og SP artikkel 9. Ankeutvalget uttalte at det er på det rene at ulovlig frihetsberøvelse gir grunnlag for erstatningsansvar.

Spørsmålet for Høyesteretts ankeutvalg var imidlertid hvilken virkning oversittelsen har for om retten kan tillate fortsatt varetektsfengsling. Ankeutvalget påpekte at det rettsbruddet som fristoversittelsen representerer, isolert sett avsluttes ved at politiet bringer spørsmålet om fortsatt fengsling inn for retten. Retten skal derfor ikke avvise en begjæring

⁹⁵ HR-2014-2283-U, inntatt i Rt. 2014 s. 1102.

om fortsatt fengsling som er fremsatt etter fristen. Etter ankeutvalgets syn representerte ikke fristen en materiell begrensning i domstolens kompetanse, ettersom retten skal ta stilling til om det på tidspunktet for fengslingsmøtet er grunnlag for varetektsfengsling. At politiet oversitter fremstillingsfristen, vil måtte inngå i forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170a og Grunnloven § 94. Ankeutvalget uttalte at spørsmålet om løslatelse er nødvendig av hensyn til å reparere rettsbruddet, måtte ses i sammenheng med siktedes mulighet til å kreve erstatning. Høyesteretts ankeutvalg konkluderte med at oversittelse av fremstillingsfristen ikke hindrer retten i å varetektsfengsle.

4.5 Høyesterettskjennelse om krav om vurdering av EMK artikkel 5 nr. 3 ved varetektsfengsling

Høyesteretts ankeutvalg avsa 25. februar 2014 kjennelse om fortsatt varetektsfengsling.⁹⁶

A ble 21. november 2013 varetektsfengslet, siktet for blant annet grovt ran. Fengslingen ble senere forlenget, sist ved kjennelse 12. februar 2014. A anket tingrettens kjennelse til lagmannsretten og videre til Høyesterett. Anken til Høyesteretts ankeutvalg gjaldt lovtolkningen. Spørsmålet i saken var om lagmannsretten skulle ha tatt stilling til om overskridelsen av fristene etter straffeprosessloven § 275 annet ledd innebar et brudd på EMK artikkel 5 nr. 3.

I anken til lagmannsretten gjorde A gjeldende at tingretten ikke hadde vurdert fristoversittelsen og at den lange tiden utgjorde et konvensjonsbrudd. Lagmannsretten uttalte i sin kjennelse at i den grad As rettigheter etter EMK artikkel 5 nr. 3 skulle være krenket, var dette forhold som det eventuelt kunne tas hensyn til i straffeutmålingen i forbindelse med hovedforhandlingen. Lagmannsretten tok derfor ikke stilling til om overskridelsen av fristen utgjorde et brudd på EMK artikkel 5 nr. 3.

Høyesteretts ankeutvalg viste til at det i praksis er lagt til grunn at domstolen har plikt til å vurdere forholdet til EMK artikkel 5 nr. 3 i ethvert tilfelle der det kan ha betydning for varetekts lengde, og ikke bare når det er påberopt av siktede. Ankeutvalget uttalte at det ikke er nødvendig at artikkel 5 nr. 3 er uttrykkelig nevnt, så lenge relevante momenter er vurdert. Ankeutvalget bemerket imidlertid at kriteriene etter straffeprosessloven § 275 annet ledd og EMK artikkel 5 nr. 3 ikke er

⁹⁶ HR-2014-376-U, publisert i Rt. 2014 s. 137.

identiske. Når lagmannsretten uttrykkelig unnlot å ta stilling til betydningen av konvensjonsforpliktelsen, var dette en saksbehandlingsfeil.

Ankeutvalget fant at saksbehandlingsfeilen likevel ikke hadde hatt betydning for avgjørelsens innhold. Anken over fortsatt varetekt ble derfor forkastet.

4.6 Generell kommentar fra FNs menneskerettighetskomité om personlig frihet og sikkerhet

FNs menneskerettighetskomité offentliggjorde 28. oktober 2014 sin generelle kommentar nr. 35, som omhandlet SP artikkel 9 om personlig frihet og sikkerhet.⁹⁷ Kommentaren erstattet generell kommentar nr. 8 fra 1982.

Formålet med kommentaren var å klargjøre innholdet av SP artikkel 9. Komiteen uttalte at retten til personlig frihet og sikkerhet var en sentral rettighet. Komiteen påpekte at personlig frihet omhandlet frihet fra fysisk innesperring, ikke handlingsfrihet, mens personlig sikkerhet omhandlet frihet fra fysisk og psykisk skade og fra integritetskrenkelser. Det ble uttalt at andre til femte ledd i artikkel 9 anga bestemte tiltak for å sikre retten til personlig frihet og sikkerhet. Noen av tiltakene fikk bare anvendelse i forbindelse med kriminalsaker, og noen fikk anvendelse for alle frihetsberøvede personer. Frihetsberøvelse omfattet alvorlige og ufrivillige restriksjoner for bevegelse, og også enkelte ytterligere restriksjoner for personer som allerede er frihetsberøvede.

Komiteen påpekte at medlemslandene pliktet å iverksette egnede tiltak for å sikre personlig frihet mot frihetsberøvelse fra tredjeparter. Staten var også ansvarlig for at private virksomheter som var gitt makt til å foreta frihetsberøvelse, etterlevde rettighetene. Staten pliktet å forhindre maktmisbruk, og å sørge for effektive rettsmidler til ofre for urettmessig frihetsberøvelse. Plikten omfattet å iverksette tiltak både for å beskytte individer mot fremtidige krenkelser og for å reagere på allerede oppståtte krenkelser. Medlemsstatene pliktet å forebygge og gi oppreisning for illegitim maktbruk hos politiet og beskytte befolkningen mot overgrep fra private sikkerhetsvakter.

Komiteen presiserte deretter de videre aspektene ved SP artikkel 9, herunder hva som ble regnet som villkårlig og urettmessig frihetsbe-

⁹⁷ Kommentaren er tilgjengelig på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f35&Lang=en

røvelse, begrunnelse og informasjon ved fengsling, rettslig kontroll og rettslig overprøving ved frihetsberøvelse, retten til erstatning for vilkårlig eller urettmessig frihetsberøvelse, og forholdet mellom artikkel 9 og øvrige bestemmelser i konvensjonen.

5. RETTEN TIL RETTFERDIG RETTERGANG

Internasjonale kilder

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

Norsk lovgivning

EMK, SP og BK gjelder som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, 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.

I grunnlovsrevisjonen om menneskerettigheter i 2014 ble prinsippet om at rettergangen skal være rettferdig og offentlig, slått fast i ny § 95.

5.1 Grunnlovsendring – retten til en rettferdig rettergang

Stortinget vedtok 13. mai 2014 endringer i Grunnloven. I ny § 95 ble prinsippet om at alle har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid, slått fast. Rettergangen skal være

rettferdig og offentlig. Retten kan likevel lukke rettsmøtet dersom hensynet til partenes privatliv eller tungtveiende allmenne interesser gjør det nødvendig.

I siste setning slo bestemmelsen fast at statens myndigheter skal sikre domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet. Denne setningen kom inn etter et endringsforslag innsendt av dommerforeningen, og understreket prinsippet om at dette er et statlig ansvar.

5.2 EMDs dom Hansen mot Norge

EMD avsa 2. oktober 2014 dom i saken Hansen mot Norge.⁹⁸

Klagerens kone kjøpte i 1989 en eiendom fra klageren, og ekteparet opprettet ektepakt. Senere inngikk de en avtale om at hver av dem eide halvparten av eiendommen. Da ekteparet skilte seg, gikk klageren til sak for å få dom på at ektepakten var ugyldig, og at den senere avtalen var gyldig. I 2001 ble det rettskraftig avgjort av tingretten at ektepakten var gyldig og avtalen ugyldig.

Da klagerens ekskone solgte eiendommen til et selskap i 2005, anla klageren sak mot selskapet med krav om at han eide halvparten av eiendommen. I januar 2008 dømte tingretten i favør av selskapet, og klageren anket til lagmannsretten. Anken gjaldt tingrettens lovanvendelse og at tingretten hadde forkortet den muntlige forhandlingen fra tre dager til fire timer. I juni 2008 nektet lagmannsretten anken fremmet, på bakgrunn av at det ble funnet klart at anken ikke ville føre frem etter tvisteloven § 29-13 tredje ledd. Klageren anket til Høyesterett, hvor anken ble avvist.

Klageren anførte for EMD at lagmannsretten ikke hadde begrunnet nektelsen til å fremme anken tilstrekkelig, og at dette krenket hans rett til forsvarlig behandling etter EMK artikkel 6 nr. 1. Staten imøtegikk anførselene.

Domstolen behandlet først om saken skulle avvises. Fordi klagerens sak gjaldt borgerlige rettigheter, og resultatet av prosessen som helhet var direkte avgjørende for tvisten, kom Domstolen til at artikkel 6 kunne anvendes i en slik sak.

98 Klage nr. 15319/09

Domstolen behandlet deretter om det forelå en krenkelse av artikkel 6 nr. 1. Domstolen bemerket at selv om konvensjonen ikke sikrer ankerett i sivile saker, må stater som har slike ankedomstoler, sørge for at rettighetene etter artikkel 6 blir sikret. Domstolen viste til at nasjonale domstoler bør gi tilfredsstillende begrunnelser for sine avgjørelser. Det kreves ikke at det gis detaljerte svar til alle argumenter, og en ankedomstol kan i prinsippet gi sin tilslutning til den lavere instansens begrunnelse. Lavere domstoler må på sin side gi slik begrunnelse at partene effektivt kan anvende sin ankerett.

I den konkrete saken fant Domstolen ikke noe som indikerte at tingrettens begrunnelse var utilstrekkelig etter artikkel 6 nr. 1. Domstolen vurderte deretter lagmannsrettens begrunnelse.

Domstolen fremhevet at dersom anken bare hadde knyttet seg til lovanvendelsen, foreligger det ikke krav til begrunnelse utover at anken ikke vil føre frem. I denne saken knyttet imidlertid ikke anken seg bare til lovanvendelse og prosess, men til bedømmelsen av faktiske forhold. En av klagerens anførsler var at da tingretten hadde redusert den muntlige forhandlingen fra tre dager til fire timer, ble hans mulighet til å presentere deler av sakens faktum redusert. Domstolen var ikke overbevist om at lagmannsrettens resonnement hadde tatt hensyn til alle sider av saken som klageren hadde anket.

Domstolen bemerket at lagmannsrettens avgjørelse ikke var endelig, fordi klageren kunne anke til Høyesterett. Domstolen var ikke overbevist om at begrunnelsen lagmannsretten ga for å nekte anken fremmet, gjorde det mulig for klageren effektivt å utøve sin ankerett for Høyesterett. Domstolen ønsket velkommen endringen fra 2010 i tvisteloven § 29-13 femte ledd, om at lagmannsrettens avvisninger må begrunnes.

Domstolen konkluderte med seks stemmer mot en med at det forelå en krenkelse av artikkel 6 nr. 1.

5.3 EMDs dom i N.A. mot Norge

EMD avsa 18. desember 2014 dom i saken *N.A. mot Norge*.⁹⁹

Klageren N.A. var i lagmannsretten frifunnet for sammen med sin mann å ha mishandlet og forårsaket alvorlig skade på parets datter, og mindre skader på deres sønn. I samme sak ble hun dømt til å betale erstatning

99 Klage nr. 27473/11

til barna. Hennes anke til Høyesterett ble nektet fremmet, og N.A. brakte saken inn for EMD. Hun anførte at idømmelsen av erstatning var i strid med uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2, og at lagmannsrettens begrunnelse var mangelfull etter EMK artikkel 6 nr. 1.

EMD vurderte først om uskyldspresumsjonen etter EMK artikkel 6 nr. 2 var krenket. På bakgrunn av de såkalte Engel-kriteriene kom Domstolen til at erstatningssøksmålet ikke var en strafferettslig siktelse etter konvensjonen. Domstolen vurderte derfor om bestemmelsen likevel kom til anvendelse fordi erstatningssaken var så tett knyttet til straffesaken. Spørsmålet for Domstolen var om lagmannsrettens språkbruk gjorde at de kom med uttalelser som tilskrev klageren straffeansvar.

Domstolen bemerket at det at straffesaken og erstatningssaken ble behandlet sammen, i seg selv ikke gjorde at uskyldspresumsjonen var krenket. Domstolen uttalte at det var tydelig at lagmannsretten hadde forsøkt å distansere begrunnelsen for erstatningsansvar fra straffesaken, men påpekte at dette ikke var tilstrekkelig dersom uttalelser som ilegger straffeansvar, likevel forekom i premissene for erstatningsansvaret. I den konkrete vurderingen av lagmannsrettens dom uttalte Domstolen at lagmannsretten hadde fokusert på elementer som typisk var relevante for et erstatningsansvar. Domstolen bemerket at det var uheldig at straffebegreper som «vold» og «mishandling» var brukt, men uttalte at når dommen ble lest i sammenheng var det ikke naturlig å forstå dette som ileggelse av strafferettslig ansvar. Premissene for erstatningsansvar dekket heller ikke de objektive og subjektive elementene for straffeansvar, og satte derfor ikke spørsmål ved lagrettens frifinnelse i straffesaken. Domstolen konkluderte med at uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 ikke var krenket.

Domstolen vurderte deretter om EMK artikkel 6 nr. 1 var krenket, fordi lagmannsretten ikke hadde gitt tilstrekkelig begrunnelse for erstatningsansvaret. Selv om lagmannsrettens begrunnelse var relativt kortfattet og ikke identifiserte gjerningspersonen for mishandlingene, påpekte Domstolen at konvensjonen ikke krever en detaljert begrunnelse for hver anførsel. Domstolen bemerket at begrunnelsen var tilstrekkelig til å gi klageren en reell mulighet til å anke til Høyesterett, noe N.A. også hadde gjort, og konkluderte med at EMK artikkel 6 nr. 1 ikke var krenket i denne saken.

5.4 Høyesterettsdom om straffebegrepet i Grunnloven § 96

Høyesterett avsa 19. juni 2014 dom i en sak der spørsmålet var om vedtak om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven var ugyldig, fordi gebyret måtte anses som straff og dermed var ilagt i strid med domskravet i Grunnloven § 96.¹⁰⁰

Et selskap som drev oppdrett av laks, hadde fått tillatelse til å ha en viss mengde levende fisk. På bakgrunn av innrapporteringer om for mye fisk i anlegget, ble selskapet ilagt overtredelsesgebyr som også inneholdt et straffetillegg.

Partene la til grunn at overtredelsesgebyret falt inn under straffebegrepet etter EMK artikkel 6. Høyesterett bemerket at det var på det rene at EMK artikkel 6 i motsetning til Grunnloven § 96 ikke krever at sanksjonen må ilegges av en domstol. Spørsmålet for Høyesterett var derfor hva som ligger i Grunnlovens straffebegrep.

Høyesterett viste først til noen generelle avklaringer etter langvarig lovgivningspraksis og rettsavgjørelser. Det ble blant annet vist til at ikke alt som er betegnet som straff, krever ileggelse av domstolene, for eksempel forelegg, påtaleunntatelse og forenklet forelegg. Det var heller ikke tilstrekkelig for å bringe sanksjonen klar av Grunnloven § 96 at den betegnes som noe annet enn straff, fordi bestemmelsen har en kjerne som lovgiveren må respektere. På den annen side uttalte Høyesterett at det ikke er nok til å bringe Grunnloven § 96 til anvendelse, at reaksjonen har et straffeformål.

Høyesterett viste til en lang rekke høyesterettsdommer om spørsmålet og sluttet seg til doms- og sanksjonsutvalgets uttalelser i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*. Det ble vist til at det ikke finnes avgjørelser som endrer den tradisjonelle oppfatning om at lovgivers karakteristikk av en sanksjon normalt er avgjørende også etter Grunnloven, selv om reaksjonen har et klart straffeformål, så lenge det ikke er tale om frihetsberøvelse. Unntaksvis kan en administrativ sanksjon bedømmes som straff. Hensyn ved vurderingen vil være reaksjonens art og omfang, samt hva slags overtredelse den er en reaksjon på. Men også mer inn- og uttømmende rettighetstap, større overtredelsesgebyr og tap av offentlige ytelser vil være forenelig med Grunnloven dersom ordningen er saklig begrunnet og bygget opp med gode rettsikkerhetsgarantier, og hvis lovgiver har gitt uttrykk for at det ikke er straff i Grunnlovens forstand.

100 HR-2014-1296-A, inntatt i Rt. 2014 s. 620

I den konkrete saken bemerket Høyesterett at de grunnlovsmessige sidene var tilstrekkelig overveid av lovgiver ved vedtakelsen av akvakulturloven. Det var ikke lagt vekt på usaklige eller irrelevante hensyn ved vurderingen av om overtredelsesgebyret var nødvendig og hensiktsmessig. Høyesterett uttalte at oppdretternes virksomhet utnytter en felles naturressurs, og at overtredelsesgebyret er gitt både av hensyn til næringen selv og ivaretagelse av miljøet. Det ble også vektlagt at gebyret bare retter seg mot en avgrenset gruppe næringsdrivende som i praksis alltid er foretak. Selv om gebyret hadde et klart straffeformål, adskilte det seg ikke fra andre sanksjoner som tidligere har vært akseptert ilagt administrativt.

5.5 Høyesterettsdom om adgangen til å avsi dom mot en avdød person

Høyesterett avsa 5. november 2014 dom i en sak der spørsmålet var om lagmannsretten kan avsi dom mot en avdød person, når vedkommende har anket over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, og de avdøde har trådt inn i anken.¹⁰¹

A ble domfelt i den såkalte Finance Credit-saken og anket over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet. Anken over skyldspørsmålet var ikke behandlet av lagmannsretten da A avgikk ved døden. As søsken og døtre trådte inn i hans anke. Spørsmålet for Høyesterett var om lagmannsretten kunne avsi realitetsdom når domfelte var død.

Høyesterett bemerket at forarbeidene til bestemmelsen om at etterlatte kan tre inn i avdødes anke, ikke behandlet problematikken. Løsningen måtte derfor forankres i prinsippene om rettferdig rettergang, og ved analogi fra hvordan nærliggende situasjoner var løst i loven og rettspraksis. Det ble særlig vist til Grunnloven § 95, EMK artikkel 6 og SP artikkel 14.

Høyesterett uttalte at det er et grunnleggende element i retten til rettferdig rettergang at den tiltalte har rett til å være til stede i egen straffesak og forsvare seg. Høyesterett trakk frem to dommer fra EMD som støttet dette synet. Den ene saken handlet om uteblivelsesdom,¹⁰² og den andre om domfellelse av en avdød.¹⁰³ Selv om den siste dommen ikke tok direkte stilling til spørsmålet, viste Høyesterett til at teorien

¹⁰¹ HR-2014-2151-A, inntatt i Rt. 2014 s. 1045.

¹⁰² Application no. 9024/80.

¹⁰³ Application no. 7170/02.

tolket situasjonen slik at det er tvilsomt om det er forenelig med en rettferdig rettergang å straffeforfølge og domfelle avdøde personer.

Høyesterett kom etter gjennomgangen til at det ikke var forenlig med kravet til rettferdig rettergang å avsi realitetsdom i skyldspørsmålet mot en avdød person. Lagmannsretten kunne derfor ikke avsi frifinnelsesdom i saken. Dette ville innebære en realitetsprøvelse av saken, og Høyesterett kunne vanskelig forestille seg at lagmannsretten hadde adgang til å avsi frifinnende, men ikke fellende dom. Her måtte i så fall gjenåpning benyttes. Høyesteretts konklusjon hadde ingen betydning for de sivile erstatningskravene som kunne pådømmes selv om tiltalte var død. Dissens 3–2.

5.6 Høyesterettsbeslutninger om brudd på uskyldspresumsjonen i påfølgende erstatningssaker ved frifinnende straffedom

Høyesteretts ankeutvalg har i 2014 avsagt tre beslutninger om krenkelse av uskyldspresumsjonen ved idømt erstatningsansvar etter frifinnelse for seksuallovbrudd.¹⁰⁴ Ankeutvalget vurderte i alle sakene om lagmannsrettens domsgrunner ga inntrykk av at den som var blitt frifunnet, likevel var skyldig.

I beslutningen avsagt 3. juli¹⁰⁵ uttalte ankeutvalget at spørsmålet om uskyldspresumsjonen etter EMK artikkel 6 nr. 2 er krenket, beror på en vurdering av dommen sett som et hele. Det vil være vesentlig om domsgrunnene får frem forskjellene i beviskrav, at man unngår typisk strafferettslig terminologi, at premissene ikke kobles opp mot elementer i straffesaken som for eksempel tiltalebeslutningen eller spørsmålsskriftet til lagretten, og at det uttrykkelig sies at idømmelsen av erstatningsansvar ikke rokker ved den konklusjonen at det ikke er grunnlag for straffeansvar. Ankeutvalget påpekte at domsgrunnene ikke må etterlate leseren med spørsmål om frifinnelsen kanskje ikke var riktig likevel.

I alle tre sakene mente ankeutvalget at lagmannsrettens begrunnelser viste at de var i liten tvil om hendelsesforløpet, og at den fornærmedes forklaring var riktig. Lagmannsrettene hadde dermed skapt tvil om hvorvidt vilkårene for straffbarhet var oppfylt, på en måte som krenket uskyldspresumsjonen.

¹⁰⁴ HR-2014-524-U, publisert i Rt. 2014 s. 249, HR-2014-714-U, og HR-2014-1411-U, publisert i Rt. 2014 s. 705.

¹⁰⁵ HR-2014-1411-U, publisert i Rt. 2014 s. 705.

I alle sakene anså ankeutvalget at deres konstatering av krenkelse av uskyldspresumsjonen, og at de tok avstand fra lagmannsrettens begrunnelse, var tilstrekkelig botemiddel etter EMK artikkel 13. Ankene ble derfor ikke tillatt fremmet for Høyesterett.

5.7 Høyesterettsdom om uskyldspresumsjonen og rettferdig rettergang i en sak om promillekjøring

Høyesterett avsa 18. desember 2014 dom i en promillekjøringssak.¹⁰⁶

A var frifunnet i tingretten, men domfelt i lagmannsretten for å ha kjørt bil i påvirket tilstand. Det springende punktet var om A var sjåfør av bilen, eller bare hadde sittet på. Anken for Høyesterett handlet om hvorvidt lagmannsrettens begrunnelse for domfellelsen var i strid med uskyldspresumsjonen. I tillegg var det spørsmål om hvorvidt lagmannsrettens tillatelse til at vitne B forklarte seg ved fjernavhør, stred med retten til en rettferdig rettergang.

Høyesterett vurderte først om lagmannsrettens dom måtte oppheves fordi bevisvurderingen var i strid med uskyldspresumsjonen. Utgangspunktet for drøftelsen var Grunnloven § 96 annet ledd, som Høyesterett uttalte at grunnlovfester innholdet i SP artikkel 14 nr. 2 og EMK artikkel 6 nr. 2. Uskyldspresumsjonen inneholder ifølge Høyesterett det grunnleggende prinsippet om at påtalemyndigheten må bevise tiltaltes skyld utover rimelig tvil. Den tiltalte kan ikke kreves å skulle bevise sin uskyld, og kan ikke domfelles fordi han ikke har villet gi forklaring. Rettigheten står i sammenheng med retten til ikke å inkriminere seg selv.

Høyesterett viste til dommer fra EMD som sier at alminnelig fornuftige slutninger fra tiltaltes taushet likevel er tillatt, dersom påtalemyndigheten har etablert en sak mot ham.

I den konkrete saken hadde lagmannsretten i sin begrunnelse uttalt at det var et bevismoment i tiltaltes disfavør at han ikke opplyste hvem som hadde kjørt bilen, ettersom han både kunne, og burde ha, undersøkt dette i sitt nærmiljø. Høyesterett uttalte at lagmannsretten dermed hadde kommet i skade for å pålegge A en utrednings- og bevisføringsplikt som ikke var forenelig med uskyldspresumsjonen. Høyesterett opphevet derfor lagmannsrettens dom.

¹⁰⁶ HR-2014-2472-A, inntatt i Rt. 2014 s. 1292.

Høyesterett gikk deretter over til å vurdere om lagmannsretten hadde begått en saksbehandlingsfeil da den tillot at vitne B forklarte seg ved fjernavhør. Høyesterett uttalte at retten til en rettferdig rettergang etter Grunnloven § 95 er en selvstendig rettsnorm, men at det ved fastleggelse av innholdet vil være naturlig å se hen til den omfattende internasjonale praksisen på området, og særlig fra EMD. Høyesterett uttalte at Bs utsagn var helt sentralt i saken, og at allerede dette tilsa at fjernavhør var lite aktuelt. Høyesterett nevnte at det ved litt planlegging ville vært uproblematisk å legge til rette for at B kunne forklare seg direkte for lagmannsretten. Høyesterett påpekte også de konkrete vanskelighetene ved å vurdere forklaringen og påliteligheten av Bs vitneutsagn, og at en direkte forklaring måtte forventes å gi retten et vesentlig mer avklart grunnlag for bevisbedømmelsen enn et telefonavhør.

Høyesterett konkluderte dermed med at fjernavhøret var en saksbehandlingsfeil, og opphevet lagmannsrettens dom med ankeforhandling også på dette grunnlaget.

5.8 Høyesterettskjennelse om oppnevning av advokat til barn med egne partsrettigheter

Høyesteretts ankeutvalg avsa 20. mai 2014 kjennelse i en sak om valg av prosessfullmektig for barn i en barnevernssak, der barnet var gitt egne partsrettigheter.¹⁰⁷

A er født i 1999 og ble 18 måneder gammel flyttet til fosterforeldre. I 2012 fattet barneverntjenesten vedtak om flytting på grunn av omsorgs-svikt i fosterhjemmet. Denne saken verserte i rettssystemet, men anken til lagmannsretten ble trukket. Grunnen var at barnevernet i 2014 vedtok at omsorgen for A skulle tilbakeføres til hans biologiske far. A mot-satte seg slik tilbakeføring, og tok ut stevning for å få kjent tilbakeføringsvedtaket ugyldig.

A ble gitt egne partsrettigheter i saken etter barnevernloven § 6-3 annet ledd annet punktum. Lagmannsretten oppnevnte en advokat i lagkretsen som As prosessfullmektig, og ikke den advokatfullmektigen som A selv ønsket.

Høyesteretts ankeutvalg vurderte om lagmannsretten hadde tolket rettshjelploven § 21 riktig da den oppnevnte prosessfullmektig til A. Ankeutvalget uttalte at etter bestemmelsen skal partenes eget ønske

¹⁰⁷ HR-2014-1022-U, publisert i Rt. 2014 s. 530.

være avgjørende ved valg av prosessfullmektig. Ankeutvalget viste til Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 12 og fremhevet at selv om mindreårige som utgangspunkt ikke er prosessdyktige og derfor må opptre med verge, skal barnets syn tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

I denne saken var imidlertid A gitt partsrettigheter og var derfor prosessdyktig. Ankeutvalget uttalte at avgjørelsen om hvem som skulle oppnevnes som advokat etter rettshjelploven, da må ta utgangspunkt i barnets eget ønske og ikke foreldrenes. Lagmannsretten hadde bygget på foreldrenes syn i hvem som burde oppnevnes som prosessfullmektig. Det var ikke vurdert om advokatfullmektigen som A ønsket, burde gis tillatelse til å føre saken. Siden det ikke var foreldrenes syn som skulle danne utgangspunktet for rettens oppnevning, ble lagmannsrettens beslutning opphevet.

5.9 Høyesterettskjennelse om beslagsforbud av notater tatt under varetektsfengsling

Høyesterett avsa 26. mars 2014 kjennelse i en sak som gjaldt politiets beslag av notater som en varetektsfengslet gjorde under politiavhør.¹⁰⁸ Etter straffeprosessloven § 204 første ledd første punktum kan det ikke tas beslag i dokumenter som er underlagt hemmelighold. Etter straffeprosessloven § 119 er opplysninger som er betrodd noen i deres stilling som advokat, underlagt hemmelighold. Spørsmålet for Høyesterett var om bestemmelsene måtte tolkes slik at de aktuelle notatene ikke kunne beslaglegges av politiet.

A var våren 2013 varetektsfengslet med brev- og besøksforbud da politiet gjennomførte et lengre avhør av A, hvor også forsvareren var til stede. A ble vist 23 dokumenter han ikke hadde sett tidligere, og i tilknytning til noen av dokumentene tok A notater. Notatene ble beslaglagt av politiet før A hadde hatt samtale med sin forsvarer, og ble senere oversendt Kripos. Notatene ble ikke benyttet under hovedforhandlingen.

Høyesterett uttalte, på bakgrunn av tidligere rettspraksis, at straffeloven § 119 beskytter kommunikasjonen mellom advokat og klient, og at advokaters taushetsplikt er begrunnet i at den skal verne fortroligheten mellom klient og advokat. For å ivareta dette formålet har det ifølge Høyesterett skjedd en betydelig utvikling i å utvide beskyttelsen

¹⁰⁸ HR-2014-626-A, publisert i Rt. 2014 s. 297

av advokaters taushetsplikt, og hva som anses for å være betrodd, har fått et vidtrekkende innhold. Denne utviklingen hadde støtte i EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav b og c.

I den aktuelle saken var spørsmålet om notatene var betrodd, selv om de ikke hadde kommet til advokatens kunnskap. Høyesterett viste til Rt. 2006 s. 1071, der taushetsplikten også kom til anvendelse selv om de innhentede opplysningene ikke var brakt videre til advokaten, så lenge de var ment å være tilgjengelige for denne. Det ble også vist til at straffeprosessloven § 186 gir personer som er pågrepet eller fengslet, rett til ukontrollert skriftlig og muntlig samkvem med sin forsvarer. Høyesterett uttalte at dersom politiet kan beslaglegge notater som en pågrepet eller fengslet person har gjort med sikte på en slik konferanse, vil dette representere et alvorlig inngrep i denne retten.

De samme hensynene måtte ifølge Høyesterett også gjøre seg gjeldende selv om den siktede verken var pågrepet eller fengslet. Det var anført av påtalemyndigheten at notater heller ikke omfattes av § 119 i den utstrekning de bare inneholder opplysninger som politiet allerede er kjent med, men Høyesterett var ikke enig i dette. Høyesterett la dermed til grunn at notater som en siktet har gjort for bruk i senere konferanser med forsvareren, er omfattet av straffeprosessloven § 119.

Retten fant det ikke nødvendig å ta selvstendig stilling til om EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav b og c, sammenholdt med artikkel 6 nr. 1, også var til hinder for beslaget.

Høyesterett kom etter dette enstemmig til at politiets beslag av notatene måtte oppheves.

5.10 Sivilombudsmannens uttalelse i sak om ileggelse av tilleggs�katt i strid med retten til rettferdig rettergang

Sivilombudsmannen avga 12. november 2014 en uttalelse i en sak der spørsmålet var om et skattekontors tidsbruk på i overkant av fem år ved ileggelse av tilleggs�katt innebar en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1.¹⁰⁹

Ombudsmannen mente at norsk rettspraksis klart fastslo at EMKs bestemmelse om at en straffesiktelse skal avgjøres innen rimelig tid, også gjelder ved skattemyndighetenes ileggelse av ordinær tilleggs�katt.

109 Sak nr. 2014/1947, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

Skattekontorets varslar om tilleggsskatt til sakens to klagere ble dermed ansett som straffesiktelsene i denne saken.

Det sentrale spørsmålet var om de endelige avgjørelsene om den ilagte tilleggsskatten, som ble fattet i overkant av fem år etter straffesiktelsene, ble fattet «innen rimelig tid».

Ombudsmannen uttalte at sakens karakter og kompleksitet ikke kunne rettferdiggjøre en så lang saksbehandling som saken fikk. Særlig tungtveiende i ombudsmannens vurdering var at håndteringen av klagesaken synes å ha vært preget av lange perioder uten aktiv behandling. Saken ga ingen holdepunkter for at klagerne selv kunne bebreides. Ombudsmannen uttalte at forhold som skattekontorets anførsel om at den samlede ressursituasjonen medvirket til at klagebehandlingen tok lang tid, vanskelig kunne tillegges nevneverdig vekt.

Ombudsmannen konkluderte etter en helhetsvurdering med at skattekontorets behandlingstid innbar en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1.

6. FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING

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 som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, 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 ved utgangen av 2014 ikke noe forbud mot gjentatt straffeforfølgning, men ved grunnlovsrevisjonen om menneskerettigheter i 2014 ble det fremmet forslag om å innta forbudet mot

dobbeltstraff i § 96 tredje ledd. Behandlingen av dette leddet er foreløpig utsatt.

6.1 Sivilombudsmannens uttalelse i sak om midlertidig inndragning av skjenkebevilling i strid med forbudet mot dobbeltstraff

Sivilombudsmannen avga 25. november 2014 en uttalelse i en sak hvor spørsmålet var om en inndragelse av skjenkebevilling var dobbeltstraff i strid med EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1.¹¹⁰

Et selskap som drev et utested, ble ilagt et forelegg for brudd på alkoholovens regler om skjenking til mindreårige. Senere ble det fattet vedtak om å inndra skjenkebevillingen for samme forhold.

Sivilombudsmannen viste til at det gjaldt fem vilkår etter EMK, EMDs praksis og Høyesteretts praksis: Begge sakene måtte omfattes av straffebegrepet etter EMK, de måtte gjelde samme straffbare forhold, den første avgjørelsen måtte være endelig, den andre saken måtte innebære en gjentatt forfølgning og begge saker måtte rette seg mot samme rettssubjekt.

De sentrale spørsmålene i denne saken var om midlertidig inndragning av skjenkebevilling var å anse som straff, og deretter om inndragningsvedtaket innebar en gjentatt forfølgning.

Ombudsmannen kom til at inndragningen falt inn under straffebegrepet i EMK. Ettersom foreleggsaken og inndragningssaken var to parallelle og separate forfølgninger, og inndragningssaken ikke ble avsluttet da forelegget ble endelig, kom ombudsmannen til at selskapet ble straffet to ganger. Inndragningsvedtaket ble følgelig ansett for å være i strid med forbudet mot dobbeltstraff i EMK.

7. RETTEN TIL ET EFFEKTIVT RETTSMIDDEL

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

110 Sak 2014/682, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

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 som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, 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 Høyesterettsdom om domstolens kompetanse ved brudd på EMK i sak om tvungent psykisk helsevern

Høyesterett avsa 8. april 2014 dom i en sak der spørsmålet var om domstolen hadde kompetanse til å tilkjenne erstatning og oppreisning når det forekom lang saksbehandlingstid i strid med EMK artikkel 5 nr. 4 i en sak om krav på opphør av tvungent psykisk helsevern.¹¹¹ Spørsmålet i saken var også om brudd på konvensjonen skulle konstateres i domsslutningen.

A var i 2009 dømt til tvungent psykisk helsevern. I desember 2011 satte A frem krav om opphør av tvungent psykisk helsevern, og først i mars 2013 tok påtalemyndigheten ut tiltale med påstand om at det skulle opprettholdes. Både tingretten og lagmannsretten ga påtalemyndigheten medhold. Lagmannsretten uttalte i domsgrunnene at det hadde funnet sted en krenkelse av EMK artikkel 5 nr. 4 på grunn av lang saksbehandlingstid, men at dette var kompensert gjennom lagmannsrettens konstatering av krenkelsen. Lagmannsretten mente at det derfor ikke var grunnlag for å tilkjenne oppreisning eller ta inn et punkt om krenkelsen i domsslutningen. A anket til Høyesterett med krav om oppreisning og konstatering av krenkelsen i domsslutningen.

Høyesterett behandlet først kravet om oppreisning. Høyesterett bemerket at et krav om opphør av tvungent psykisk helsevern behandles etter reglene i straffeprosessloven. Kapittel 31 i straffeprosessloven regulerer spørsmålet om erstatning, der erstatning og oppreisning for brudd på EMK artikkel 5 er lovfestet i §§ 444 og 447. Høyesterett viste til § 449, som sier at krav på erstatning eller oppreisning etter straffeforfølgning

¹¹¹ HR-2014-741-A, publisert i Rt. 2014 s. 373.

skal avgjøres av departementet. Selv om Høyesterett i noen tidligere saker hadde behandlet oppreisningskrav, påpekte Høyesterett at kompetansespørsmålet ikke syntes å ha vært problematisert, og at de ikke kunne føre til en annen løsning enn den klare lovhjemmelen. Loven kunne ikke forstås slik at både domstolen og forvaltningen hadde avgjørelsesmyndighet.

Høyesterett vurderte om EMK krever enn annen løsning. Det ble vist til EMDs dom N.C. mot Italia, der retten godtok en ordning der krav om erstatning først kunne settes frem etter at frifinnelsesdom var endelig. Høyesterett kunne ikke se at det stilte seg annerledes med den norske ordningen. Når lagmannsretten behandlet oppreisningskravet, var dette en saksbehandlingsfeil som derfor ble opphevet. Anken om tilkjennelse av oppreisning ble dermed ikke tatt opp til avgjørelse.

Høyesterett behandlet deretter påstanden om at lagmannsretten skulle ha tatt med en post i domsslutningen om krenkelse av EMK artikkel 5 nr. 4. Høyesterett viste til at kapittel 1 i straffeprosessloven fastsetter hva slags saker og krav som kan behandles, og at konvensjonsstrid ikke nevnes særskilt. Heller ikke forarbeidene omtaler dette. Høyesterett bemerket at dette er en forskjell fra sivile saker, der det i spesielle tilfeller kan være anledning til å få dom på konvensjonsstrid.

Høyesterett uttalte at praksis etter norsk strafferett har vært at eventuell konvensjonsstrid behandles i premissene. Ved en straffeutmålingsanke kan et botemiddel etter EMK artikkel 13 for lang saksbehandlingstid være at straffen settes ned. I saker om opphør av tvungent psykisk helsevern vil det være et tilstrekkelig botemiddel at konvensjonsstrid konstateres i domsgrunnene. Men i slike saker har man mulighet til å fremme et krav om erstatning eller oppreisning etter straffeprosessloven kapittel 3 sammenholdt med EMK artikkel 5 nr. 5.

I denne saken hadde A tilgang til rettsmiddel ved konstatering av krenkelsen i domsgrunnene, og ved at det kunne fremsettes krav om erstatning og oppreisning etter straffeprosessloven kapittel 31. Etter Høyesteretts syn inneholder ikke EMK et krav om at det i slike saker må skje en konstatering av konvensjonsbrudd i domskonklusjonene. Høyesterett kunne heller ikke se at partene hadde vist til noen saker fra EMD der slike krav ble stilt. Anken om at konvensjonsbrudd skulle konstateres i domsslutningen, førte ikke frem.

7.2 Sivilombudsmannens uttalelser om saksbehandlingstid hos NAV Internasjonalt

Sivilombudsmannen avga i 2014 tre uttalelser om saksbehandlingstider hos NAV Internasjonalt. Den første uttalelsen omhandlet en undersøkelse på generelt grunnlag av behandlingstider i saker om medlemskap i folketrygden.¹¹² De to andre uttalelsene gjaldt klagesaker om behandlingstiden i saker om uførepensjon og tillegg til uførepensjon.¹¹³

Bakgrunnen for undersøkelsen på generelt grunnlag var en klage over lang behandlingstid for et stort antall saker om medlemskap i folketrygden. Arbeids- og velferdsdirektoratet ble bedt om å redegjøre for praksisen til NAV Internasjonalt. Redegjørelsene ga grunn til noen merknader fra ombudsmannen. Den alminnelige behandlingstiden for saker om medlemskap i folketrygden syntes ikke å gi grunnlag for rettslige innvendinger. NAV Internasjonalt ble imidlertid bedt om å etablere rutiner for å sende ut foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger i medlemskapsaker. Det ble også uttalt at NAV Internasjonalt burde ha en oversikt over behandlingstiden for saker om unntak fra medlemskap i folketrygden, og sørge for at alle sakene blir behandlet uten ugrunnet opphold, samt at saker som må prioriteres, faktisk blir prioritert. Det måtte også sørges for at rutinene for journalføring av innkomne dokumenter i medlemskapsaker er forsvarlige og i henhold til gjeldende regler.

I begge klagesakene fant Sivilombudsmannen grunn til å kritisere NAV Internasjonalt for lange saksbehandlingstider. Den første klagesaken gjaldt beregning av tillegg til uførepensjon for ung ufør. På tross av flere purringer samt henvendelser fra ombudsmannen ble tillegget først beregnet av NAV Internasjonalt to og et halvt år etter innvilgningen av uførepensjon for ung ufør. Dette fant ombudsmannen kritikkverdig. Særlig kritikkverdig var den manglende oppfølgingen etter at ombudsmannen selv hadde tatt kontakt med NAV Internasjonalt om saken.

Den andre klagesaken gjaldt tidsbruken ved behandlingen av en klage over avslag på uførepensjon. Klagen var ennå ikke ferdigbehandlet etter tre år og ti måneder, da ombudsmannen behandlet klagen. Ombudsmannen uttalte at behandlingen av saken var kritikkverdig og et klart brudd på regelen om behandlingstid i folketrygdloven. Også i denne saken ble det rettet kritikk mot NAV Internasjonals oppfølging av ombudsmannens egne henvendelser om saken.

¹¹² Sak 2013/2824, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

¹¹³ Sak 2013/1637 og 2014/65, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

I begge klagesakene ble det påpekt at NAV Internasjonalt gjennom flere år har vært et av de organene Sivilombudsmannen har mottatt flest klager på, og at mange av disse klagene gjaldt lang saksbehandlingstid. Det ble uttalt at overordnede forvaltningsorganer burde bidra, og at ombudsmannens saksbehandling viste at lang saksbehandlingstid var et generelt problem i flere sakstyper hos NAV Internasjonalt.

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

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 unnlattelse som ikke utgjorde en straffbar handling etter nasjonal eller internasjonal rett på det tidspunktet gjerningen eller unnlattelsen ble begått. I kravet om lovhjemmel for straff ligger videre en beskyttelse mot at lovgiver eller domstoler gir nyere lovgivning tilbakevirkende kraft på gjerninger eller unnlattelser som ikke var straffbare på det tidspunktet da gjerningen eller unnlattelsen ble begått.

Norsk lovgivning

EMK og SP gjelder som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, 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.

Ved grunnlovsrevisjonen om menneskerettigheter i 2014 ble bestemmelsen om det strafferettslige legalitetsprinsippet i Grunnloven § 96 endret. Det generelle legalitetsprinsippet ble grunnlovsfestet i ny § 113. Det finnes også et generelt forbud mot tilbakevirkende lovgivning i Grunnloven § 97, som ikke er begrenset til straffesanksjoner. Denne bestemmelsen ble foreslått endret ved grunnlovsrevisjonen om menneskerettigheter, men forslaget ble utsatt og var ved utgangen av 2014 ikke behandlet i Stortinget.

8.1 Grunnlovsendring – strafferettslige skranker

Stortinget vedtok 13. mai 2014 endringer i Grunnloven. Nye § 96 om strafferettslige skranker, inneholdt meningsinnholdet i gamle § 96,

samt innholdet av gamle § 104 som ble opphevet. Den ble innledet med det strafferettslige legalitetsprinsippet om at ingen skal dømmes uten etter lov og straffes uten dom.

I annet ledd ble uskyldspresumsjonen grunnlovsfestet, at alle har rett til å bli regnet som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven, noe som er et grunnleggende rettsprinsipp i tråd med Norges menneskerettighetsforpliktelser.

Behandlingen av forslaget til § 96 tredje ledd, om forbudet mot dobbeltstraff, ble utsatt og var ved utgangen av 2014 ikke behandlet i Stortinget.

Fjerde ledd i § 96 var også nytt, og slo fast at ingen kan dømmes til å avstå fra fast eiendom eller formuen sin, med mindre verdiene er benyttet til eller er utbytte fra en straffbar handling.

8.2 Grunnlovsendring – legalitetsprinsippet

Stortinget vedtok 13. mai 2014 endringer i Grunnloven. I Grunnloven § 113 ble legalitetsprinsippet grunnlovsfestet, med ordlyden «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov». Dette hadde tidligere vært et ulovfestet prinsipp, bortsett fra på strafferettens område, der det er grunnlovsfestet i § 96.

8.3 Høyesterettsdom om straffeansvar ved felling av totalfredet hønehauk

Høyesterett avsa 12. mars 2014 dom i en sak der spørsmålet var om felling av totalfredet hønehauk var straffefri fordi den ble foretatt i nødverge for en høne.¹¹⁴ A skjøt en hønehauk da den angrep en av hans høner.

Både tingretten og lagmannsretten mente at det måtte innfortolkes et krav om at fellingen måtte «anses påkrevd» i nødrettsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 17 annet ledd andre punktum. Ordlyden i bestemmelsens første punktum inneholdt et slikt krav, men det var ikke gjort en uttrykkelig henvisning til dette kravet i bestemmelsens annet punktum.

¹¹⁴ HR-2014-497-A, inntatt i Rt. 2014 s. 238.

Høyesterett uttalte at spørsmålet om man kan innfortolke et slikt tilleggskrav, måtte vurderes på bakgrunn av at ingen kan straffes uten hjemmel i lov, forankret i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7. Høyesterett påpekte at Grunnloven § 96 tradisjonelt ikke har vært tolket særlig strengt på dette punktet, men at det i nyere rettspraksis er foretatt en innstramning av kravet til presis beskrivelse av det objektive gjerningsinnholdet i straffebestemmelsen. Høyesterett uttalte at Grunnloven § 96 stiller samme krav til angivelsen av det straffbare forholdet som EMK artikkel 7.

Kravet til klarhet og forankring i ordlyden måtte ifølge Høyesterett komme til anvendelse ved fortolkning av naturmangfoldloven § 17, ettersom en innskrenkende fortolkning av straffefriheten i bestemmelsen innebar en utvidelse av straffeansvaret. Høyesterett kom til at verken ordlyden eller bestemmelsen lest i sammenheng talte for at det innfortolkes et tilleggsvilkår. Høyesterett bemerket at hva som eventuelt har vært lovgivers intensjon, ikke er avgjørende. Hvis loven ved en glipp er blitt annerledes enn forutsatt, måtte dette rettes opp ved en lovendring.

Høyesterett kom derfor til at A ble frifunnet.

9. VERNET OM PRIVATLIV OG FAMILIELIV

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

Den 13. mai 2014 ble det gjort en rekke grunnlovsendringer om menneskerettigheter. Blant annet ble retten til respekt for privat- og familieliv, hjem, kommunikasjon og personvern tatt inn i § 102.

9.1 Grunnlovsendring – retten til respekt for privat- og familieliv, hjem, kommunikasjon og personvern

Stortinget vedtok 13. mai 2014 endringer i Grunnloven. I ny § 102 ble retten til respekt for sitt privatliv, familieliv, hjem og kommunikasjon slått fast. I bestemmelsen ble prinsippet om at ransakelse ikke må finne sted, bortsett fra i kriminelle tilfeller, understreket.

Bestemmelsen la også et eksplisitt ansvar på staten om å sikre et vern om den personlige integriteten.

9.2 Grunnlovsendring – bevegelsesfrihet

Stortinget vedtok 13. mai 2014 endringer i Grunnloven. I ny § 106 ble bevegelsesfriheten slått fast. Første ledd sa at «[e]nhver som oppholder seg lovlig i riket, kan fritt bevege seg innenfor rikets grenser og velge sitt bosted der.»

I annet ledd ble det slått fast at man ikke kan nekte noen å forlate riket med mindre det er nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse eller for avtjening av verneplikt, og i siste setning ble det understreket at norske statsborgere ikke kan nektes adgang til riket.

9.3 Grunnlovsendring – retten til et sunt miljø

Stortinget vedtok 13. mai 2014 endringer i Grunnloven. Retten til et sunt miljø hadde vært grunnlovsfestet siden 1992, men fikk i 2014 ny utforming i § 112. Bestemmelsen fastslår at enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Bestemmelsen slo fast at naturressurser skal disponeres ut fra

en langsiktig og allsidig betraktning, som ivaretar retten også for etterlekten.

I andre ledd ble det slått fast at borgerne har rett til kunnskap om virkningene av inngrep i naturen, og i tredje ledd ble det understreket at det er statens plikt å iverksette tiltak som gjennomfører dette.

9.4 Nye lover om helseopplysninger

Stortinget vedtok 16. juni 2014 to nye lover: lov om behandling av helseopplysninger ved ytelse av helsehjelp (pasientjournalloven)¹¹⁵ og lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven).¹¹⁶ Lovene bygger på Prop. 72 L (2013–2014), pasientjournalloven og helseregisterloven. Lovene erstattet daværende helseregisterlov.

Bakgrunnen for de nye lovene var at deler daværende helseregisterlov var til hinder for et velfungerende pasientforløp og ikke lenger fungerte etter intensjonen på grunn av utviklinger i helse- og omsorgstjenesten. Det var behov for større grad av sikker deling av pasientinformasjon mellom ulike helsevirksomheter, samt en enklere og mer effektiv bruk av data, blant annet til forskning. Formålet bak lovforslaget var å tilby bedre helse- og omsorgstjenester til pasienter og brukere ved å tilpasse reglene etter behovet for informasjon, samhandling og koordinering. Endingene skulle legge til rette for at helsepersonell fikk relevante og nødvendige opplysninger på en effektiv måte. Det ble samtidig lagt vekt på at lovene skulle ivareta den enkeltes personvern.¹¹⁷

Lovene innførte blant annet regler om lovens formål, saklig virkeområde, vilkår for behandling av helseopplysninger, samtykkekrav, reservasjonsmuligheter, taushetsplikt, innsynsrett, tilsyn og sanksjoner for overtredelse av loven.

9.5 Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven om Infoflyt-systemet

Justis- og beredskapsdepartementet avgå 13. juni 2014 en proposisjon til Stortinget om forslag til lovvedtak om endringer i straffegjennom-

115 Lov 20. juni 2014 nr. 42 om behandling av helseopplysninger ved ytelse av helsehjelp (pasientjournalloven)

116 Lov 20. juni 2014 nr. 43 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven)

117 Se tidligere omtale om høringsrunden i *Årbok 2013* s. 92

føringsloven.¹¹⁸ I proposisjonen foreslo departementet et nytt kapittel i straffegjennomføringsloven for å få et klarere hjemmelsgrunnlag for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger i Inflyt-systemet.

Inflyt-systemet regulerer informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet, og ble formelt etablert i 2005 gjennom rundskriv fra departementet og direktoratet. Forut for dette var informasjonsutvekslingen mellom politiet og kriminalomsorgen uformell og varierende. Bakgrunnen for lovforslaget fra 2014 var at flere instanser har stilt kritiske spørsmål om Inflyt-systemet, herunder hjemmelsgrunnlaget. FNs arbeidsgruppe mot vilkårlig fengsling uttrykte bekymring for Inflyt-systemet i sin rapport om Norge i 2007.¹¹⁹ Kritikken var begrunnet i problematiske forhold knyttet til de innsattes rettssikkerhet. Datatilsynet avdekket i 2007 flere brudd på personopplysningsloven etter et besøk ved Ila fengsel, og belyste i en etterfølgende rapport i 2008 hjemmelsproblemet generelt for behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen. Sivilombudsmannen satte spørsmålstejn ved det rettslige grunnlaget for Inflyt-systemet i 2009. Et utvalg oppnevnt av departementet i 2010 konkluderte med at det var behov for et klarere hjemmelsgrunnlag for systemet. Utvalget la frem et forslag til lovendring, som ble sendt på høring, og som resulterte i den foreliggende lovproposisjonen.

Proposisjonen inneholdt blant annet lovforslag om i hvilke tilfeller kriminalomsorgen kunne behandle personopplysninger, adgangen til utlevering av opplysninger til politiet, informasjonsplikt til den registrerte, den registrertes innsynsrett og Datatilsynets kontroll av registreringen.

I proposisjonen ble relevante menneske- og folkerettslige forpliktelser gjennomgått. Departementet mente at hjemlene som ble foreslått, var i tråd med EUs personverndirektiv. De ble også ansett å være i tråd med kravet til lovhjemmel, relevant formål og nødvendighet for inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8.

Høringsinstansene var gjennomgående positive til forslaget om å gi klarere lovhjemmel for Inflyt-systemet. Det ble derimot ytret en viss skepsis blant annet til utvalgets forslag til formålsbestemmelsens formulering om at kriminalomsorgen «kan behandle personopplysninger

118 Prop. 120 L (2013–2014) Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (Inflyt-systemet mv.)

119 Report of the working group on Arbitrary Detention Mission to Norway A/HRC/7/4/ADD.2 11th October 2007

i INFOFLYTT for å forebygge, forhindre og bekjempe alvorlig kriminalitet». Kriminalomsorgen region nordøst mente denne formuleringen bidro til å komplisere skillet mellom politiets og kriminalomsorgens oppgaver. Advokatforeningen mente at den ville «innebære en vesentlig endring av det prinsipielle utgangspunktet i gjeldende rett om hvilke oppgaver kriminalomsorgen har». Lignende bekymringer ble fremmet av WayBack Bergen. Advokatforeningen og Juss-Buss antydte at formuleringen ikke var tilfredsstillende klar og tydelig. Innsigelsene førte til at departementet i proposisjonen foreslo en mer spesifisert formålsbestemmelse, som stilte opp kriterier for skjønnsutøvelsen. Det ble også understreket at generell bekjempelse av kriminalitet i samfunnet er politiets oppgave, men at kriminalomsorgen har en viktig oppgave i kriminalitetsbekjempelsen under straffegjennomføringen.

Justiskomiteen støttet forslagene fra proposisjonen, og deres innstilling til lovendringer ble vedtatt av Stortinget 12. desember 2014.¹²⁰

9.6 EMDs dom Kaplan og andre mot Norge

EMD avsa 24. juli 2014 dom i saken Kaplan og andre mot Norge.¹²¹

Spørsmålet i saken var om myndighetene hadde foretatt en riktig avveining etter EMK artikkel 8 mellom klagerens rett til familieliv og allmenne hensyn i å sikre en effektiv kontroll med innvandring, da klageren ble utvist fra Norge og ilagt et femårig innreiseforbud.

Den første klageren var en kurder fra Tyrkia. Han fikk avslag på asyl i Norge i 1999, og klagen på vedtaket ble forkastet i 2000. I 1999 ble klageren dømt for legemsbeskadigelse. Den andre klageren var hans kone, som kom fra Tyrkia til Norge med parets to sønner i 2003. I 2005 fikk paret en datter som led av alvorlig barneautisme. I 2006 fikk klageren varsel om utsendelse. Kona og barna fikk i 2008 oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, der det særlig ble lagt vekt på datterens autisme og den lange tiden barna hadde vært i Norge. Avgjørelsen om å utvise den første klageren ble opprettholdt, men innreiseforbudet ble endret fra ubestemt tid til fem år.

Domstolen uttalte at systemet med administrative sanksjoner i form av utvisning ikke i seg selv er i strid med EMK artikkel 8. Etter domstolens

¹²⁰ Lovvedtak 18 (2014–2015)

¹²¹ Klage nr. 32504/11

syn veide offentlige interesser i favør av å utvise klageren tungt i proporsjonalitetsvurderingen.

Domstolen mente videre at klagerne ikke hadde en slik tilknytning til Norge at det hindret utvisning, og at tilsvarende betraktninger også gjaldt for datteren. Domstolen tok likevel stilling til om utvisningen av klageren var uforenelig med EMK artikkel 8 på grunn av eksepsjonelle omstendigheter rundt hensynet til datterens beste. I denne vurderingen viste Domstolene til at UNE hadde lagt avgjørende vekt på ny informasjon om datterens sykdom sammenholdt med den lange tiden barna hadde vært i Norge, da moren og barna ble tilkjent oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Domstolen viste også til lagmannsrettens vurdering av at datterens kroniske og meget alvorlige barneautisme ville være en belastning for familien langt utover det normale. Farens utvisning ville trolig forstyrre datterens utvikling, og utgjøre en større byrde for de andre med omsorgsansvar for henne. Domstolen vurderte dermed at på grunn av de uheldige konsekvensene for datteren, var utvisningen av klageren med et femårig innreiseforbud et svært vidtrekkende tiltak.

Med dette utgangspunktet uttalte Domstolen at den ikke var overbevist om at disse vidtrekkende tiltakene i form av utvisning og innreiseforbud, i tilfredsstillende grad ivaretok hensynet til hurtighet og effektivitet på innvandringsfeltet, som var formålet med slike administrative tiltak. Dette begrunnet Domstolen i at det hadde tatt over seks år fra lovovertrедelsen til klageren ble varslet om utvisningen.

Vider uttalte Domstolen at selv om det var riktig at den første klageren hadde oppholdt seg ulovlig i landet i lengre tid, var domstolen ikke overbevist om at det var grunnlag for å behandle de to klagerne forskjellig med hensyn til proporsjonalitetsvurderingen som skal foretas etter EMK artikkel 8.

Til slutt påpekte Domstolen at da den første klageren ble utvist i 2011, hadde familien bodd sammen i Norge i åtte år. Myndighetene forventet at utvisningen ville splitte familien, og at datteren ville være forhindret fra å se sin far utenom reiser til Tyrkia. Utvisningen og innreiseforbudet fratok datteren omsorg hun trengte fra faren, uten at domstolen kunne se at dette var gitt en tilstrekkelig begrunnelse som gjorde inngrepet nødvendig i henhold til EMK artikkel 8 nr. 2.

Tatt i betraktning det yngste barnets langvarige og nære forhold til faren, hennes spesielle omsorgsbehov, og passivitet fra myndighetenes side med tanke på utsendelsen, var domstolen ikke overbevist om at

barnets beste var tillagt tilstrekkelig vekt ved vurderingen av EMK artikkel 8 i de konkrete og eksepsjonelle forholdende i saken. Domstolen fant derfor ikke at myndighetene hadde handlet innenfor sin skjønnsmargin når de avveide, på den ene siden, den første klagerens behov for å bli i Norge for å ivareta kontakten med datteren for hennes beste, og på den andre siden, allmenne hensyn i å sikre en effektiv innvandringskontroll som ifølge staten vil si «av hensyn til ... landets økonomiske velferd» og «forebygging av kriminalitet».

Domstolen kom enstemmig til at utvisningen og det femårige innreiseforbudet var i strid med EMK artikkel 8.

9.7 Høyesterettskjennelse om bruk av overskuddsmateriale ved kommunikasjonskontroll

Høyesterett avga 24. november 2014 kjennelse i en sak der spørsmålet var om overskuddsmateriale fra kommunikasjonskontroll kunne brukes som bevis i en straffesak.¹²² Den underliggende saken handlet om sju personer som var tiltalt for innsiddehandel og kursmanipulasjon. Under etterforskningen ble det besluttet kommunikasjonskontroll på grunnlag av at siktelsen også omhandlet organisert kriminalitet. Denne delen av siktelsen ble senere frafalt, og det innhentede materialet ble da overskuddsinformasjon.

Det første spørsmålet Høyesterett tok stilling til, var om overskuddsmaterialet, som var lovlig innhentet og som etter nye regler i utgangspunktet også er tillatt som bevis, måtte avskjæres fordi det etter de tidligere reglene skulle ha vært slettet.

Høyesterett presiserte først hvilket krav til hjemmelsgrunnlag som gjelder på området, og bemerket at innhenting, oppbevaring og bruk av materiale fra kommunikasjonskontroll er integritetsinngrep som krever hjemmel i lov. Høyesterett viste til at legalitetsprinsippet nå er grunnlovfestet i Grunnloven § 113, og at lovkravet skal fremme forutberegnelighet, motvirke vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling, og sikre den demokratiske ideen om at de folkevalgte har lovgivningskompetanse slik at den utøvende makt ikke kan gå lenger enn de fullmakter lovgiver gir.

Høyesterett viste også til den nye Grunnloven § 102, og påpekte at hvorvidt en lov som griper inn i den personlige integriteten er forenelig

¹²² HR-2014-2288-A, inntatt i Rt. 2014 s. 1105

med § 102, beror på om loven ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig. EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 oppstiller en tilsvarende skranke.

Høyesterett uttalte at for å gi en slik hjemmel som Grunnloven og menneskerettighetene krever, holder det ikke at loven formelt sett er i orden og etter alminnelige tolkningsprinsipper gir grunnlag for lagring. Høyesterett bemerket at det gjelder kvalitative krav der loven må være tilgjengelig og så presis som forholdene tillater. I saker der myndighetene opererer i hemmelighet, og risikoen for misbruk og vilkårlighet er høy, må loven også gi rimelige garantier knyttet til formen for lagring, bruken av materialet, mulighet for innsyn, sikkerhet og sletting.

Høyesterett gikk deretter over til å vurdere de konkrete bestemmelsene i straffeprosessloven. Bestemmelsene om sletting i straffeprosessloven § 216g og kommunikasjonskontrollforskriften ga språklig sett uttrykk for at materialet skal slettes når det ikke lenger er behov for det i etterforskningen, selv om straffeprosessloven § 216 i gir adgang til å benytte dette som bevis under senere irettføring. Bestemmelsene om sletting kan ifølge Høyesterett ikke lenger tas helt bokstavelig, ettersom straffeprosessloven § 216 forutsetningsvis gir hjemmel for videre lagring med sikte på senere bruk. I tillegg må reglene om innsyn ses i lys av forsvarens rett til innsyn for å ivareta en rettferdig rettergang etter Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 nr. 1.

Høyesterett bemerket at det ikke er til å komme utenom at reglene om oppbevaring, innsyn og sletting er vanskelig tilgjengelige og temmelig uklare, og at dette er problematisk i lys av lovkravet. Høyesterett påpekte at usikkerhet rundt reglens innhold har ført til at politiet i stor utstrekning i praksis ikke sletter materiale i saker som kan bli eller blir irettført.

Påtalemyndigheten hadde anført at straffeprosessloven § 216g sammenholdt med forskriften måtte forstås slik at den ga hjemmel til lagring av materialet helt til rettskraftig dom, ettersom det i praksis foretas etterforskning etter at tiltale er tatt ut, og at bestemmelsen måtte forstås slik at den ga praktikable løsninger. Høyesterett var ikke enig i dette. Tvert i mot mente flertallet at ordlyden gir uttrykk for at materialet bare kan oppbevares når det er nødvendig av hensyn til etterforskningen. Flertallet uttalte at et bærende prinsipp bak disse reglene er at materialet bare kan lagres når det foregår en målrettet og aktiv etterforskning. Lovgiver synes også å være enig i dette, ettersom det er vedtatt endringer i loven som ennå ikke har trådt i kraft. Høyesterett uttalte at hovedtyngden av den aktive og målrettede etterforskningen skal være av-

sluttet når tiltale tas ut, og det var derfor naturlig å knytte slettingstidspunktet til dette tidspunktet. I den konkrete saken skulle derfor materialet fra kommunikasjonskontroll vært slettet da tiltale ble tatt ut.

Spørsmålet for Høyesterett var videre om det ulovlige materialet skulle tillates ført som bevis. Høyesterett påpekte at lagringen var i strid med loven, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Høyesterett viste også til Grunnloven § 102 og 113, og uttalte at dersom materialet ble benyttet, ville det utgjøre en gjentatt krenkelse. Materialet kunne derfor ikke føres som bevis i saken.

Det neste spørsmålet Høyesterett tok stilling til, var om avlyttingsmateriale med en av de tiltaltes ektefelle skulle slettes. Ektefellen var fritatt for vitneplikt etter straffeprosessloven § 122, og etter straffeprosessloven § 216g skal materialet da slettes. Påtalemyndigheten anførte at materialet kunne føres når ektefellens stemme ble «sladdet». Høyesterett ble imidlertid stående ved at sletteplikten måtte gjelde samtalen som sådanne og i sin helhet, og omfattet ikke bare det den beskyttede personen sa. Høyesterett bemerket at det bare er unntaksvis at en «sladding» vil kunne hindre at man kan trekke slutninger fra det som sies, og at en ordning der politiet skal vurdere dette, virket aldeles upraktisk. Materialet skulle derfor vært slettet.

En fortsatt lagring av samtalen innebar et pågående brudd på Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Ektefellen hadde etter EMK artikkel 13 og SP artikkel 2 nr. 3 bokstav b krav på et effektivt rettsmiddel, og Høyesterett avsa derfor kjennelse om at materialet måtte tilintetgjøres.

I et obiter dictum uttalte Høyesterett at det ikke er tvilsomt at straffeprosessuelle bestemmelser kan få virkning på eldre forhold uhindret av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Det kan tenkes reservasjoner fra dette der endringen skjer mens saken står for domstolene. Men Høyesterett uttalte at dette ikke er vidtrekkende regler, og dersom politiet hadde hatt lovhjemmel til besittelse av kommunikasjonskontrollmaterialet, hadde anvendelse av straffeprosessloven § 216i, som var vedtatt mens saken sto for domstolene, ikke vært problematisk ettersom den da ikke ville vært uforholdsmessig tyngende eller inngripende.

Høyesterett konkluderte med at det ikke var hjemmel for å lagre overskuddsmaterialet innhentet ved kommunikasjonskontroll. Beviset ble ikke tillatt ført, og alle opptak og utskrifter med ektefellen skulle tilintetgjøres. Dissens 3–2.

9.8 Tingrettsdom om bruk av politiarrest

Oslo tingrett avsa 2. juni 2014 dom i en sak om bruk av politiarrest (glattcelle).¹²³ A var pågrepet og varetektsfengslet ved to anledninger og satt henholdsvis fem og fire dager i politiarrest. Politiarresten innebar i praksis isolasjon, ettersom A var utelukket fra felleskap med andre.

Tingretten kom til at isolasjon var et inngrep i As rett til privatliv etter EMK artikkel 8. Isolasjonen måtte derfor ha hjemmel i lov og være nødvendig i et demokratisk samfunn, hvilket vil si at forholdsmessigheten ved inngrepet måtte vurderes. Tingretten konkluderte for det første med at man i den norske politiforskriften har hjemmel for isolasjon for de første 48 timene etter pågripelsen. Men siden isolasjon er et inngrep i retten til privatliv, må det foretas en konkret vurdering av om det er behov for å utestenge den pågrepne fra felleskapet. I den konkrete saken forelå det ikke et slikt behov, og på grunn av As helse var det heller ikke forholdsmessig. For det andre konkluderte tingretten med at isolasjon etter de første 48 timene mangler hjemmel i norsk lov, bortsett fra der det av praktiske grunner ikke er mulig å unngå. Generelle kapasitetsproblemer kan ikke begrunne isolasjon, og A kunne derfor ikke holdes isolert etter 48 timer uten at det utgjorde en krenkelse av hans privatliv. For det tredje konkluderte tingretten med at det er i strid med lovkravet i EMK artikkel 8 å tilbakeføre arrestanter til politiarrest etter at retten har avsagt kjennelse om varetektsfengsling. Isolasjon må i slike tilfeller besluttes av retten etter straffeprosessloven.

Tingretten konkluderte videre med at bruk av politiarrest var brudd på diskrimineringsforbudet etter EMK artikkel 14. Innsatte i politiarrest var i en tilsvarende situasjon som varetektsfanger, men den sistnevnte gruppen var bare underkastet isolasjon når retten hadde truffet særskilt kjennelse om det. Manglende tilgjengelige fengselsceller ble ikke akseptert som en objektiv og rimelig grunn for dette. Tingretten stilte seg mer tvilende til om det forelå diskriminering før fengslingsmøtet, ettersom kortvarig isolasjon i politiarresten kan være nødvendig for å få oversikt over situasjonen. I den konkrete saken kom likevel tingretten til at det ikke var noen rimelig grunn til å holde A isolert etter at politiavhør var foretatt.

Staten har anket dommen til lagmannsretten og den er ikke rettskraftig.

¹²³ Saksnr. 13-103468TVI-OTIR/01

9.9 Sivilombudsmannens uttalelser om forhold i Trondheim fengsel og Drammen fengsel

Sivilombudsmannen avga i 2014 to uttalelser som gjaldt forhold som ble avdekket etter besøk i fengslene i Drammen og Trondheim, og én uttalelse som gjaldt forhold som ble avdekket etter opplysninger i pressen om sanitærforholdene i Trondheim fengsel.

Sivilombudsmannen avga 12. juni en uttalelse på bakgrunn av oppfølgingen av et besøk i Drammen fengsel, som ble gjennomført i juni 2013.¹²⁴ Ombudsmannen fant grunn til å ta opp flere forhold med Kriminalomsorgen region sør. Dette gjaldt blant annet de sanitære forholdene, aktivitetstilbudet for kvinnelige innsatte og informasjonen om tilsynsrådet.

Angående de sanitære forholdene hadde ombudsmannen merket seg at et flertall av cellene i fengselet manglet toalett, og at det ikke var bemanning til å låse innsatte ut ved behov for toalettbesøk. Ombudsmannen mente det var kritikkverdig og uakseptabelt at innsatte skulle være henvist til å benytte toalettbøtter 10–13 timer i døgnet. Bruk av toalettbøtter tilfredsstilte ikke minimumsstandardene for fengsler etter nasjonale og internasjonale rettskilder. Ombudsmannen viste blant annet til uttalelser fra Den europeiske torturkomité (CPT), som har kritisert praksis med toalettbøtter i flere land, deriblant Norge. Kriminalomsorgen region sør ble oppfordret til straks å sørge for at det ble iverksatt forbedringstiltak.

Videre bemerket ombudsmannen at informasjon om tilsynsrådet ikke var lett tilgjengelig og synlig under besøket, og heller ikke i informasjonen som ble tilsendt forut for ombudsmannens besøk. Det ble ansett som positivt at fengselet ville innskjerpe informasjonsrutinene vedrørende tilsynsrådet, og at de innsatte hadde fått mulighet til å kontakte tilsynsrådet via post utenom de periodiske besøkene. Ombudsmannen ba videre om at det måtte ses på muligheten for at de innsatte kan ha telefonkontakt med tilsynsrådet.

Sivilombudsmannen avga 12. juni en uttalelse om undersøkelser på bakgrunn av opplysninger i pressen om at kvinnelige innsatte i Trondheim fengsel ble innelåst på cellene uten tilgang til toalett store deler av døgnet.¹²⁵ Kriminalomsorgen region nord ble bedt om å komme med en redegjørelse for de sanitære forholdene i fengselet.

124 Sak 2013/1087, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

125 Sak 2013/3200, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

I svaret fra regionen ble det opplyst at 110 av 154 boenheter ikke har toalett på cellen. Ordningen med toalettbøtter hadde blitt avvirket etter et besøk fra Den europeiske torturkomiteen (CPT) i 2005/2006, men de ble på et eller annet tidspunkt gjeninnført. Det ble forsikret om at toalettbøtter ikke lenger var i bruk i fengselet. Det måtte imidlertid unntaksvis påregnes kø og bruk av poser til oppbevaring av avføring. Dette forholdet vil ikke la seg løse tilfredsstillende før det er toalett på alle boenheter. Det ble også fremhevet at vedlikehold av inventar og utstyr var redusert til det absolutt mest nødvendige for å kunne opprettholde forsvarlig drift i påvente av nødvendige bevilgninger fra kriminalomsorgen.

Ombudsmannen påpekte at det fulgte av loven at straffen skulle gjennomføres på en måte som «sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold», samt at det fulgte av de europeiske fengselsreglene at innsatte «skal ha lett tilgang til sanitæranlegg som er hygieniske og i pakt med retten til privatliv». Sivilombudsmannen påpekte at bruk av toalettbøtter eller lignende fasiliteter ikke tilfredsstilte minimumsstandardene for fengsler. Om det ikke var toalett på cellene, måtte utlåsning ved behov skje uten unødig forsinkelse. Lang ventetid for å kunne benytte toalettene tilfredsstilte ikke minimumsstandardene.

Ombudsmannen kunne vanskelig se at fengselet ivaretok de innsattes grunnleggende behov for å kunne benytte toalett på en tilfredsstillende måte. Fengselets opplysninger om at poser med avføring jevnlig ble kastet ut av cellevindue, ble i denne sammenheng ansett som urovekkende. Sivilombudsmannen hadde ikke vanskelig for å se at situasjonen ble opplevd som krenkende. Situasjonen kunne i verste fall medføre en helserisiko. Lang ventetid for å kunne benytte toalettet, og de konsekvenser dette naturligvis ville ha, var etter ombudsmannens mening både ydmykende, uverdigg og uhygienisk for de innsatte. Ombudsmannen mente det var grunn til å gjøre regionen og fengselet oppmerksom på at utilfredsstillende sanitærforhold etter omstendighetene kunne utgjøre en krenkelse av EMK og andre konvensjoner Norge var bundet av.

Ombudsmannen mente det var urovekkende at ar regionen ga uttrykk for at det ikke var mulig å si noe om når toaletter på alle cellene eventuelt ville kunne være på plass, ikke minst sett i lys av at det var over åtte år siden CPT påpekte at sanitærforholdene i Trondheim fengsel ikke var tilfredsstillende. Regionen ble bedt om å vurdere å øke bemanningen dersom det ikke innen kort tid blir gjort bygningsmessige endringer slik at hver celle får eget toalett.

Avslutningsvis ble det uttalt at ombudsmannen var kjent med at det også ved flere andre av landets fengsler var utfordringer knyttet til toalettfasilitetene, og at det vil bli vurdert å ta dette opp med Justis- og beredskapsdepartementet.

Sivilombudsmannen avga 13. juni en uttalelse på bakgrunn av oppfølging av et besøk i Trondheim fengsel, som ble gjennomført i desember 2012.¹²⁶ Sivilombudsmannen fant grunn til å ta opp flere forhold med Kriminalomsorgen region nord. Forholdene som ble tatt opp, ble i all hovedsak rettet opp før ombudsmannen kom med sin uttalelse, men undersøkelsen ga likevel grunn til enkelte merknader.

Under besøket ble det vist en celle uten møblering ved lukket avdeling. Fengselet opplyste at denne ble brukt av praktiske hensyn og ikke som en reaksjonsform. Sivilombudsmannen mente det ut fra cellens utforming var mest nærliggende å anse den som en sikkerhetscelle. Plassering i cellen over noen tid måtte dermed hjemles i straffegjennomføringslovens bestemmelse om bruk av tvangsmidler. På grunn av opplysninger fra fengselet om at cellen var under ombygging til en «forsterket celle» med de samme fasiliteter som de øvrige cellene, fant Sivilombudsmannen at spørsmålet kunne bero.

Sivilombudsmannen bemerket deretter at det ikke fantes noe kopisett av straffegjennomføringsloven eller -forskriften for utlån til de innsatte. I sitt tilsvarende opplyste fengselet at oppdatert materiale nå var på plass. Sivilombudsmannen fant med dette at forholdet kunne bero.

Heller ikke informasjon om tilsynsrådet var tilgjengelig under besøket. Fengselet svarte at de hadde rettet dette opp etter henvendelsen fra ombudsmannen. Det ble ansett som positivt, men ombudsmannen mente imidlertid at kriminalomsorgen burde vurdere om det også kunne være hensiktsmessig å ta med informasjonen om tilsynsrådene i informasjonsbrosjyren til nyinnsatte.

Noen korte bemerkninger ble også gjort om informasjon om ombudsmannens besøk, bygningsmessige forhold og fengselets rutiner for behandling av innsynsbejæringer. Avslutningsvis ble det uttalt at besøket generelt ga et godt inntrykk, og at de største utfordringene syntes å være knyttet til de bygningsmessige forholdene.

126 Sak 2012/2430, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

10. RETTEN TIL TANKE-, TROS- OG LIVSSYNSFRIHET

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 som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, 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. Den 13. mai 2014 ble en rekke grunnlovsendringer gjort. En ny bestemmelse om retten til tanke- samvittighets- og religionsfrihet ble foreslått inntatt, men Stortinget vedtok i stedet å beholde Grunnloven § 16, og den nye bestemmelsen ble nedstemt.

10.1 Høring om endringer i opplæringslova om RLE-faget

Kunnskapsdepartementet sendte 22. oktober 2014 på høring forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova.¹²⁷ Ett av forslagene innebærer å endre navnet på faget religion, livssyn og etikk (RLE) til kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE). Læreplanen i faget foreslås også endret, slik at det tas inn et krav om at om lag halvparten av undervisningstiden i faget skal brukes til kristendomskunnskap.

Bakgrunnen for forslaget var en samarbeidsavtale mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. Partiene var enige om at RLE-faget skulle endre navn til KRLE, og at faget skulle inneholde minst 55 prosent kristendomskunnskap. Høringsforslaget innebærer imidlertid formuleringen «om lag halvparten» i stedet for avtalens krav om minst 55 prosent. Departementet viser i høringsnotatet til at Regjeringen ønsker at kunnskap om kristendom, på grunn av denne religionens sterke historiske plass i Norge, skal vies mer tid og oppmerksomhet i undervisningen enn tilfellet er på de fleste skoler i dag.

Norge mottok i 2004 kritikk i en klagesak for FNs menneskerettskomité, og ble dømt i EMD i 2007, på grunn av innholdet i faget som da het kristendoms-, religions- og livssynskunnskap (KRL). Med dette som bakgrunn vurderte departementet forslagene i høringsnotatet opp mot det nasjonale diskrimineringsvernet og internasjonale krav til vern av menneskerettighetene. Departementet viser for det første til at navneendringen ikke i seg selv vil ha noen materiell betydning. For det andre påpekes det at EMD har uttalt at det kan aksepteres at faget inneholder en større andel kunnskap om kristendommen. Det påpekes at informasjon og kunnskap i faget skal presenteres på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte.

Departementet konkluderte med at de foreslåtte endringene ikke vil innebære en krenkelse av retten til utdanning i EMK protokoll 1 artikkel 2 eller SP artikkel 13 nr. 4 om å respektere foreldres frihet til å sørge for sine barns religiøse og moralske oppdragelse i samsvar med sin egen overbevisning. Heller ikke barnekonvensjonen eller ØSK anses av departementet å være til hinder for de foreslåtte endringene.

Forslagene var per 31. desember 2014 fremdeles på høring, med høringsfrist 5. januar 2015.

¹²⁷ Alle dokumentene i høringssaken er tilgjengelige på https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Horing---krav-om-relevant-kompetanse-i-undervisningsfag-mm/id2008838/?regi_oss=10

10.2 Likestillings- og diskrimineringsnemdas vedtak om bruk av religiøse hodeplagg i et sikkerhetsselskap

Likestillings- og diskrimineringsnemda fattet 1. april 2014 vedtak i en sak hvor spørsmålet var om et sikkerhetsselskap handlet i strid med diskrimineringsloven om etnisitet § 6 og likestillingsloven § 5, når det i uniformsreglementet forbød religiøse hodeplagg.¹²⁸

Nemda så spørsmålet om bruk av religiøse hodeplagg i arbeidslivet som en avveining mellom individets rett til religionsutøvelse og å gi uttrykk for sin religion, og hvordan bruken av de religiøse kjennetegnene berører andres interesser og rettigheter. Nemda la til grunn at forbudet mot religiøse hodeplagg innebar en direkte forskjellsbehandling på grunn av religion og en indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Hovedspørsmålet for nemda var derfor om forbudet likevel var lovlig forskjellsbehandling fordi det hadde et saklig formål, var nødvendig for å oppnå dette formålet, og at det var forholdsmessighet mellom det man ønsket og oppnå og hvor inngripende er overfor dem som rammes.

Nemda tok først stilling til om forbudet utgjorde et saklig formål. Som utgangspunkt kunne ikke det å skape respekt og ro begrunne begrensninger i adgangen til å bruke religiøse hodeplagg. Nemda mente imidlertid at hensynet til respekt og ro måtte vektlegges når det gjaldt sikkerhetskontrollørens uniformer, og saken skilte seg derfor fra nemdas sak 8/2010 som handlet om religiøse hodeplagg i politiet.¹²⁹

Det ble betont at kontrollørene er i daglig fysisk kontakt med reisende fra hele verden med ulike holdninger og religionstilhørighet, og dette kan skape konflikt for eksempel når en kontrollør med kippa kroppsvisiterer en muslim fra Midtøsten. Nemda trakk også frem at det lett vil være fare for religiøs konflikt mellom en kvinne i hijab som skal kroppsvisitere en muslimsk mann. En slik sikkerhetsrisiko kan føre til etableringen av en kjønnsdelt sikkerhetskontroll, noe nemda ikke anså som et aktuelt handlingsalternativ.

Videre la nemda vekt på at sikkerhetsselskapets ønske om en verdinøytral profil var et saklig formål for denne type virksomhet, hvor ansattes rolle og myndighet i kraft av deres uniform står sentralt. Formålet med uniformen var å tone ned individualiteten, og bruk av religiøse hodeplagg kom lett i motstrid med dette. Nemda la i sin vurdering vekt på at sikkerhetsselskapet også forbyr andre individuelle uttrykk, at forbudet er basert på driftsmessige hensyn og har vært praktisert en årrekke, og

¹²⁸ Sak nr. 2/2014, tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no

¹²⁹ Sak nr. 8/2010 ble omtalt i *Årbok 2010* s. 138

at sikkerhetsselskapet kunne dokumentere en stor andel av ansatte med en annen etnisk bakgrunn enn norsk.

Selv om plikten til å bygge ned kjønnsstereotype praksiser først og fremst påhviler staten, mente nemda at bruk av hijab sammen med uniform kunne sende ut signaler om en aksept av en særskilt oppfatning om sømmelig kjønnsoppfatning i det offentlige rom. Etter en helhetsvurdering kom nemda frem til at forbudet mot religiøse hodeplagg i sikkerhetsselskapets uniformsreglement var saklig begrunnet.

Nemda foretok deretter en interesseavveining for å vurdere om forskjellsbehandlingen var uforholdsmessig inngripende overfor dem som ønsket å bruke religiøse hodeplagg. Nemda la her særlig vekt på at tillatelse av bruk av hijab kunne fremtvinge en kjønnsdelt sikkerhetskontroll, og at bruk av hijab kunne føre til økt konfliktnivå og dermed utgjøre en sikkerhetsrisiko for de ansatte. Ettersom sikkerhetsselskapet hadde rekruttert ansatte fra ulike nasjoner og religioner, syntes det ikke ut i fra et mangfoldperspektiv å være et begrunnet behov for å tillate religiøse hodeplagg.

Nemda så også i sin vurdering hen til at de som jobber i sikkerhetsselskapet, har en rett til ikke å bruke religiøse hodeplagg. Nemda trakk frem at sikkerhetsselskapet hadde vist til at ansatte hadde uttrykt seg positivt til forbudet mot religiøse hodeplagg på grunn av press fra sine respektive sosiale miljøer. Nemda uttalte at et verdinøytralt uniformsreglement var med på å ivareta disse enkeltpersonenes rettigheter, og særlig kvinners rettigheter.

Nemda konkluderte med at sikkerhetsselskapets forbud mot bruk av religiøse hodeplagg ikke var i strid med diskrimineringsloven om etnisitet § 6 eller likestillingsloven § 5.

11. RETTEN TIL MENINGS- OG YTRINGSFRIHET

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 EMDs avgjørelse i Lillo-Stenberg og Sæther mot Norge

EMD avsa 16. januar 2014 dom i saken *Lillo-Stenberg og Sæther mot Norge*.¹³⁰

Spørsmålet i saken var om inngrep i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 var nødvendig for å verne klagernes rett til respekt for sitt privatliv etter EMK artikkel 8.

Klagerne var en kjent musiker og en skuespiller som giftet seg på Tjøme i august 2005, utendørs på en holme. Ukebladet *Se og Hør* utga en tosidig reportasje om bryllupet som inneholdt seks bilder, selv om klagerne ikke var klar over at bildene ble tatt. Klagerne gikk til sak mot ukebladet med krav om oppreisning for brudd på reglene om vern av privatlivets fred. De ble tilkjent oppreisning i Oslo tingrett. Ukebladet anket saken til Borgarting lagmannsrett, som opprettholdt tingrettens dom. Saken ble så anket videre til Høyesterett. Høyesteretts flertall konkluderte med frifinnelse i dom 9. februar 2008.¹³¹

Klagerne anførte at Høyesteretts dom krenket deres rett til respekt for privatliv etter artikkel 8, og staten motsatte seg dette.

I vurderingen av hvorvidt inngrep i ytringsfriheten er nødvendig for å verne andres omdømme eller rettigheter, bemerket Domstolen at det kan være nødvendig å undersøke om nasjonale myndigheter har foretatt en rimelig avveining mellom rettighetene etter konvensjonen. Videre gjentok Domstolen, med henvisning til tidligere avgjørelser, hvilke

¹³⁰ Klage nr. 13258/09

¹³¹ HR-2008-1480-A, inntatt i Rt. 2008 s. 1089.

vurderingskriterier som anvendes ved avveiningen av retten til ytringsfrihet på den ene siden og retten til respekt for privatliv på den annen; om det er tale om et bidrag til en debatt av generell interesse, hvor godt kjent den involverte personen er, og hva som er reportasjens tema, den involverte personens tidligere opptreden, måten informasjonen ble innhentet på og informasjonens sannferdighet, under hvilke forhold fotografiene ble tatt, samt innhold, form og konsekvenser av publikasjonen.

I den foreliggende sak anså Domstolen klagerne for å være offentlige personer, selv om de ikke hadde noen offentlige samfunnsoppgaver. Domstolen var enig i Høyesteretts bemerkning om at et bryllup også har et offentlig aspekt ved seg, og fant at artikkelen om bryllupet hadde et element av generell interesse. Domstolen bemerket at den ikke var blitt forelagt noe informasjon angående klagerens tidligere opptreden, men den påpekte at det å ha samarbeidet med pressen tidligere, ikke kan anvendes som et argument for å frata vedkommende all beskyttelse mot publikasjoner av artikler og bilder. I vurderingen av de resterende kriteriene, viste Domstolen til Høyesteretts drøftelser, som blant annet påpekte at bildene ble tatt med telelinse på lang avstand, at reportasjen ikke hadde inneholdt noen negativ omtale av klagerne, at det ikke ble tatt bilder av selve vielsen, og at seremonien var organisert på en noe uvanlig måte og ble utført på et offentlig sted som var tilgjengelig for allmennheten, hvilket gjorde det sannsynlig at den ville få oppmerksomhet fra utenforstående.

Domstolen fant at både Høyesteretts flertall og mindretall hadde foretatt en rimelig avveining av de motstående rettighetene, og at Høyesterett uttrykkelig hadde anvendt de vurderingskriteriene som på daværende tidspunkt var fastsatt gjennom Domstolens praksis. Videre fant Domstolen grunn til å påpeke at dersom den nasjonale domstolen har foretatt en avveining som omfatter alle de vurderingskriteriene som er fastsatt gjennom Domstolens praksis, må det foreligge sterke grunner som taler for at Domstolen skal erstatte sitt eget syn med de nasjonale domstolens.

På bakgrunn av dette, og sett hen til nasjonale domstolers skjønnsmargin på området, fant Domstolen at Høyesterett hadde handlet i samsvar med sine forpliktelser etter artikkel 8, og at det ikke forelå krenkelse av bestemmelsen.

11.2 Høyesterettsdom om krav om oppreisning for ærekrenkende utsagn – «Ambulansesjåførsaken»

Høyesterett avsa 5. mars 2014 dom i sak som gjaldt krav om oppreisning etter skadeserstatningsloven § 3-6 for ærekrenkende utsagn i avisoppslag, var brudd på ytringsfriheten¹⁵²

En mann av somalisk opprinnelse hadde blitt slått ned i en park i Oslo. Av ulike grunner besluttet ambulansesjåføren ikke å ta ham med i ambulansen, til tross for at det senere viste seg at han hadde fått en hjerne-skade. Dagbladet omtalte saken gjentatte ganger med ulike anklager mot ambulansesjåføren. Ambulansesjåføren reiste ærekrenkelsessak mot Dagbladet som følge av avisens omtale av saken. Dagbladet ble dømt til å betale oppreisning og saksomkostninger i tingretten og i lagmannsretten. Dagbladet anket til Høyesterett med anførsel om at lagmannsrettens dom innebar et betydelig inngrep i ytringsfriheten.

Høyesterett pekte på at vilkårene for å ilegge oppreisning etter en påstått ærekrenkelse fremgår av skadeserstatningsloven § 3-6, og at det var slått fast i rettspraksis at det er et vilkår at utsagnene var rettstridige. Det sentrale spørsmålet var derfor om ytringen var rettstridig.

Ifølge Høyesterett regnes idømmelse av oppreisning klart som et inngrep i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10. Dersom inngrepet skal være konvensjonsmessig, må det være foreskrevet i lov, og være nødvendig i et demokratisk samfunn. Videre uttalte Høyesterett at den enkelte ære er vernet etter EMK artikkel 8. De to menneskerettighetene måtte derfor balanseres mot hverandre.

Høyesterett pekte på at debatten om det offentlige helsevesenet – herunder om folk får forsvarlig behandling, og at de blir behandlet likt uavhengig av rase og personlige forhold – har stor allmenn interesse, og kom til at avisens dekning i saken lå i det sentrale kjerneområdet for hva som er vernet av ytringsfriheten.

Domstolen konstaterte at det klare utgangspunktet er at inngrep i ytringsfriheten krever sterke grunner. Det ble imidlertid pekt på at saken gjaldt grove beskyldninger om uforsvarlig og diskriminerende pasientbehandling fremsatt mot en offentlig tjenestemann, og at dette skjerpet kravet til det faktiske grunnlaget beskyldningene bygget på.

Høyesterett uttalte at terskelen for å akseptere videreformidling av utsagn er lavere enn når avisen publiserer egne oppfatninger i kommen-

¹⁵² HR-2014-445-A, publisert i Rt. 2014 s. 152

tarer og ledere, og at jo mer konkret og presis beskyldningen er, desto mer må kreves av faktisk belegg. Høyesterett viste til at det i EMDs praksis skilles mellom faktapåstander og verdivurderinger.

Høyesterett behandlet først Dagbladets ulike beskyldninger om uforsvarlig pasientbehandling, som ifølge Høyesterett alle var faktapåstander.

Domstolen vurderte at Dagbladets dekning av ambulansemannenes behandling av pasienten utvilsomt var belastende for ambulansesjåføren. Det ble imidlertid lagt vekt på at det dreide seg om det offentliges helsetilbud, og at dette hadde stor allmenn interesse. Retten viste til at det som ble uttalt om pasientbehandlingen, langt på vei var riktig, og at det i stor utstrekning dreide seg om formidling av vitneutsagn. Høyesterett konkluderte med at beskyldningene om uforsvarlig pasientbehandling lå innenfor det som er vernet av ytringsfriheten.

Høyesterett tok deretter stilling til beskyldningen om at ambulansespersonellets handlemåte var rasistisk motivert. Høyesterett anså at beskyldningene om rasistisk motivasjon i det vesentlige var verdivurderinger, med elementer av mer faktisk karakter, og la vekt på at verdivurderinger gjennomgående nyter et sterkere vern enn faktapåstander.

Etter Høyesteretts syn var Dagbladets beskyldning om at ambulansespersonellets behandling var rasistisk motivert, en konkret beskyldning med et temmelig presist innhold.

Selv om denne saken åpnet for en offentlig debatt om et viktig samfunnsspørsmål, kom Høyesterett etter en samlet vurdering til at fremsettelsen av rasismepåstander i avisens kommentarer og i en leder var så alvorlige at de ikke var beskyttet av ytringsfriheten. Beskyldningene, som ble gjentatt flere ganger, sto ikke i forhold til de feilene som var begått. Ambulansesjåføren ble identifisert for en videre krets, og avisen handlet ikke i aktsom god tro når den i sine kommentarer og leder ikke tok noen forbehold om riktigheten av de anklagene som ble fremsatt. Høyesterett uttalte at å konkludere slik Dagbladet gjorde, heller ikke kunne ses som nødvendig for å fremme debatten. På denne bakgrunn kom Høyesterett til at vilkårene i skadeserstatningsloven § 3-6 første og andre ledd var oppfylt.

Dommen ble avsagt under dissens. Høyesteretts flertall (dissens 4-1) konkluderte med at anken måtte forkastes.

11.3 Høyesterettsdom om Avisa Nordlands erstatningsansvar i en ærekrenkelsessak

Høyesterett avsa 9. desember 2014 dom i en sak som gjaldt krav om oppreisningserstatning for ærekrenkende utsagn.¹³³ Avisa Nordland trykket flere reportasjer og lederartikler om to kvinner som hevdet de var blitt operert for kreft i bukspyttkjertelen uten grunn, og at friske organer var blitt fjernet. Kirurgen ble identifisert med navn og bilde.

Høyesterett viste til «ambulansesjåførsaken», og uttalte at sakens tre hovedspørsmål var hvordan de aktuelle utsagnene skulle tolkes, om utsagnene var ærekrenkede og om de var rettstridige.¹³⁴ På de to første spørsmålene konkluderte Høyesterett med at en ordinær leser ville oppfatte uttalelsene slik at legen hadde gjort grove feil ved uten grunn å ha operert friske personer og påført dem ubotelige skade ved å fjerne viktige organer, og at det ikke var tvil om at dette var ærekrenkelser.

I vurderingen av om uttalelsene var rettstridige, uttalte Høyesterett at spørsmålet om hvorvidt folk får forsvarlig behandling, har stor allmenn interesse, og at det ligger i kjerneområdet for hva som er vernet av yttringsfriheten. Det ble vist til at EMD har understreket betydningen av at pressen ikke pålegges unødige skranker i sin rolle som «public watchdog». Høyesterett bemerket at pressens frihet imidlertid forutsetter at den opptrer profesjonelt, redelig og i god tro. Høyesterett viste til EMDs praksis om at jo mer alvorlig anklagen er, desto bedre må det faktiske grunnlaget være.

I den konkrete saken kom Høyesterett til at det ikke var noe faktisk hold i de påstandene avisen hadde trykket. Høyesterett drøftet deretter om avisen hadde handlet profesjonelt redelig og i god tro. Høyesterett påpekte at avisen hele tiden hadde hatt tilgang på materiale fra en uavhengig sakkyndig og et brev fra legen til Helsetilsynet. På denne bakgrunnen uttalte Høyesterett at avisen ikke kunne unnlate å ta med informasjon som den hadde i hende, og som viste at pasienthistorien ga et klart ufullstendig og misvisende bilde av saken. Høyesterett konkluderte dermed med at avisens beskyldninger mot legen var rettstridige, og tilkjente legen oppreisningserstatning.

133 HR-2014-2398-A

134 Se *Årbok 2014*, del IV, 11.2

11.4 Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme

Regjeringen la 10. juni 2014 frem en handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.¹³⁵

Flere av tiltakene knyttet seg til å forebygge radikaliserings og rekrutterings gjennom internett. I tillegg til større tilstedeværelse fra politiet på internett, var et av tiltakene knyttet til å forebygge diskriminering, trakassering og hatefulle ytringer på internett, et annet til å forebygge hatretorikk. Arbeidet med å forebygge hatretorikk er den norske delen av Europarådets «No Hate Speech»-kampanje.

11.5 Rapport om status for ytringsfrihet i Norge

Hovedrapporten for prosjektet «Status for ytringsfriheten i Norge – Fritt Ords monitorprosjekt» ble publisert i november 2014¹³⁶. Prosjektet har pågått siden høsten 2013, og har hatt som formål å foreta en gjennomgang av ytringsfrihetens status i Norge anno 2014.

Rapporten omhandler erfaringer og holdninger til ytringsfrihet som verdi i Norge. Det ble tatt utgangspunkt i særlig tre endringstendenser: Den kulturelle og religiøse pluralismen, medieutviklingen og internasjonale liberalistiske tendenser. Rapporten besto av fem hoveddeler, hver med to kapitler. Første del omhandler ytringsfrihetens holdninger og regelverk. Andre del tok for seg vilkårene for ytring i det flerkulturelle og flerreligiøse Norge. Tredje del omhandler ytringsfrihetens infrastrukturer og profesjoner. Fjerde del fokuserte på digitaliseringens konsekvenser for deltagelse i offentlig debatt, og femte del fokuserte på arbeidslivet. Rapporten ble avsluttet med en refleksjon over helheten av funnene som ble presentert i de ulike kapitlene.

12. RETTEN TIL FORSAMLINGS- OG FORENINGSFRIHET

Internasjonale kilder

EMK artikkel 11 og SP artikler 21 og 22 slår fast at enhver har rett til å opprette og delta i fredelige forsamlinger 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

¹³⁵ Handlingsplanen er tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/contentassets/6d84d5d6c6df47b38f5e2b989347fc49/handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme_2014.pdf

¹³⁶ <http://www.statusytringsfrihet.no/>

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 7c).

Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK, BK og KDK gjelder som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, 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.

Den 13. mai 2014 vedtok Stortinget en rekke endringer i Grunnloven. I ny § 101 ble forenings- forsamlings og demonstrasjonsfriheten grunnlovsfestet.

12.1 Grunnlovsendring – forenings- og forsamlingsfrihet

Stortinget vedtok 13. mai 2014 endringer i Grunnloven. Forenings- og forsamlingsfriheten ble grunnlovsfestet i § 101. Den slo fast at alle har rett til å danne, slutte seg til og melde seg ut av foreninger, herunder fagforeninger og politiske partier, og at alle kan møtes i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner. Bestemmelsen grunnlovsfestet også forbudet mot å bruke militærmakt mot egne innbyggere.

13. VERNET OM EIENDOMSRETTE

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.

I 2014 var det ingen saker som ble ansett tilstrekkelig relevante til å tas inn i dette kapittelet.

14. RETTEN TIL Å STEMME VED FRIE VALG

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.¹³⁷ 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.¹³⁸

¹³⁷ *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)

¹³⁸ København-erklæringen er tilgjengelig på <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

Norsk lovgivning

EMK og SP gjelder som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, 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.

I 2014 var det ingen saker som ble ansett som tilstrekkelig relevante til å inntas i dette kapittelet.

15. RETTEN TIL STATSBOGERSKAP

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 i tillegg 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 opptak i samfunnet og erverv av statsborgerskap.

Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap, som ble vedtatt 6. november 1997, inneholder en mer fullstendig regulering av statsborgergivningen 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 (flyktningskonvensjonen) 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.

I 2014 var det ingen saker som ble ansett som tilstrekkelig relevant til å inntas i dette kapitlet.

V 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). De sosiale, økonomiske og kulturelle rettighetene til kvinner, barn og personer med nedsatt funksjonsevne er også vernet gjennom KDK, BK og CRPD.

ØSK aksepterer at ressursmangel kan sette grenser for full realisering av rettighetene. Imidlertid pålegger 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.¹³⁹

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

Enkelte økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er regulert i Grunnloven og i en lang rekke alminnelige lover.

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

1. RETTEN TIL EN TILFREDSSTILLENDEN LEVESTANDARD

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 som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, 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. Det var fremmet forslag om å innta retten til tilfredsstillende levestandard og nødvendig helsehjelp ved grunnlovsrevisjonen i 2014, men forslaget ble ikke vedtatt.

1.1 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité til Norges tiende statsrapport

Den europeiske komité for sosiale rettigheter (sosialrettskomiteen) offentliggjorde i januar 2014 sine konklusjoner om Norges gjennomføring av Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP).¹⁴⁰ Konklusjonene er basert på komiteens gjennomgang av Norges tiende statsrapport avgitt 26. desember 2012.¹⁴¹

Komiteen konkluderte med at norske myndigheter oppfylte sine forpliktelser etter sosialpakten på 13 av de 17 rettsområdene som var gjenstand for vurdering. Komiteen ba om ytterligere informasjon når det gjaldt paktens artikkel 3 nr. 3, og presiserte at mangelen på informasjon innebar et brudd på Norges rapporteringsforpliktelse.

¹⁴⁰ Konklusjonene er tilgjengelige på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Norway2013_en.pdf

¹⁴¹ Se *Årbok 2012* s. 145.

Komiteen konkluderte med at Norges regelverk ikke var i overensstemmelse med sosialpakten på tre områder.

For det første gjaldt dette gjennomføringen av artikkel 12 nr. 4 om sosial trygghet for personer som flytter fra ett medlemsland til et annet. I Norge var ikke borgere av alle de andre medlemslandene garantert lik behandling i sosialrettssaker eller i tilgangen til barnetrygd. Dette var i uoverensstemmelse med sosialpakten. Det var heller ikke i overensstemmelse med sosialpakten at botiden som kreves for opptjening av alders-, uføre- og etterlattepensjon, var urimelig lang. Komiteen konkluderte også med at retten til opprettholdelse av opptjente rettigheter ikke var garantert borgere av alle de andre medlemslandene.

For det andre fant komiteen at det norske lovverket ikke var i overensstemmelse med artikkel 13 nr. 1 om tilstrekkelig hjelp for enhver person i nød. Komiteen konkluderte med at nivået på sosialhjelpen var utilstrekkelig.

For det tredje konkluderte komiteen med at regelverket ikke var i overensstemmelse med artikkel 23 om eldre menneskers rett til sosialt vern, fordi det ikke fantes tilstrekkelig regelverk for å bekjempe aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet.

1.2 Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid

Fem departementer har samarbeidet om å utarbeide Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020): Bolig for velferd.¹⁴² Strategien ble publisert 27. mars 2014 og en engelsk oversettelse 4. november 2014. I strategien ble det fastsatt nasjonale mål og prioriterte innsatsområder for det boligsosiale arbeidet. Formålet med strategien var å samle og målrette den offentlige innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Strategien var også ment å sikre en mer koordinert bruk av de statlige virkemidlene slik at de i større grad kunne bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet får en varig og stabil bosituasjon.

Innledningsvis påpekes det at rundt 150 000 personer ble regnet som vanskeligstilte på arbeidsmarkedet, og at 6200 av disse manglet et sted å bo. Det ble påpekt at de som ikke selv var i stand til å skaffe seg bolig og bli boende, skulle få den hjelpen de trengte, og at ingen skulle måtte gjøre seg fortjent eller kvalifisert til å få hjelp.

142 Strategien er tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf

Strategien redegjorde for tre overordnede mål. Det første målet var at alle skulle ha et godt sted å bo. Herunder var de prioriterte innsatsområdene hjelp fra midlertidig til varig bolig og hjelp til å skaffe en egnet bolig. Det andre målet var at alle med behov for tjenester skulle få hjelp til å mestre boforholdet. Herunder var de prioriterte innsatsområdene å forhindre utkastelser og å gi oppfølging og tjenester i hjemmet. Det tredje målet var at den offentlige innsatsen skulle være helhetlig og effektiv. Herunder var de prioriterte innsatsområdene å sikre god styring og målretting av arbeidet, å stimulere til nytenkning og sosial innovasjon og å planlegge for gode bomiljøer.

Strategien hadde et særlig fokus på innsats overfor barnefamilier og unge. I denne forbindelse var det fastsatt tre nasjonale resultatmål. Det første målet var at utleieboliger for barnefamilier skulle være av god kvalitet og i et trygt bomiljø. Det andre målet var at midlertidige botilbud bare unntaksvis skulle benyttes av barnefamilier og unge, og at slike opphold ikke skulle vare mer enn tre måneder. Det tredje målet var at bostedsløshet blant barnefamilier og unge skulle forebygges og reduseres.

2. RETTEN TIL HELSE

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 helse-tjenester 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 helse-tjenester, medisinsk behandling, trygd og sosiale ytelser.

Norsk lovgivning

ØSK, BK, EMK og KDK gjelder som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, 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. Det var fremmet forslag om å innta retten til tilfredsstillende levestandard og nødvendig helsehjelp ved grunnlovsrevisjonen i 2014, men forslaget ble ikke vedtatt.

I 2014 var det ingen saker som ble ansett som tilstrekkelig relevante til å inntas i dette kapitlet.

3. RETTEN TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER

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 skal blant annet sikre 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 IV, 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 barnearbeid. Kvinners rett til beskyttelse mot diskriminering i arbeidslivet er særlig regulert i KDK artikkel 11.

Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK, BK og KDK gjelder som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, 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 Grunnlovsendring – retten til arbeid

Stortinget vedtok 13. mai 2014 endringer i Grunnloven. Retten til arbeid i hadde vært grunnlovsfestet siden 1954, men bestemmelsen ble noe endret i 2014. Der den tidligere versjonen kun slo fast at statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at arbeidsdyktige mennesker skal kunne tjene til livets opphold, ble det tilføyd «ved arbeid eller næring». Andre setning grunnlovsfestet retten til offentlig støtte for dem som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold.

4. RETTEN TIL UTDANNING

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 kravene til undervisning som myndighetene har fastsatt. Retten til utdanning skal gradvis bli gjennomført fullt ut, jmfør 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 fikk 13. mai 2014 en ny bestemmelse i § 109 som fastslår at «enhver» har rett til utdanning. Av bestemmelsen følger det at barn har rett til å motta grunnleggende opplæring, og at myndighetene skal sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner.

4.1 Grunnlovsending – retten til utdanning

Stortinget vedtok 13. mai 2014 endringer i Grunnloven. Retten til utdanning ble grunnlovsfestet i § 109, som slår fast at enhver har rett til utdanning, og at barn har rett til å motta grunnleggende opplæring som ivaretar den enkeltes evner og behov i tillegg til å fremme respekt for demokratiet, rettstaten og menneskerettighetene. I andre ledd ble myndighetenes plikt til å sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner grunnlovsfestet.

5. RETTEN TIL DELTAKELSE I KULTURLIVET

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 som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, 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 § 108 hva gjelder den samiske befolkningen), men retten til å delta i kulturlivet er berørt i alminnelig lov. Det var fremmet forslag om å innta retten til kultur ved grunnlovsrevisjonen i 2014, men forslaget ble ikke vedtatt.

I 2014 var det ingen saker som ble ansett som tilstrekkelig relevante til å inntas i dette kapittelet.

VI 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

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. EMKs tolvte tilleggsprotokoll 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 (CRPD) og ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke. Ikke-diskrimineringsvernet i BK fremgår av artikkel 2.¹⁴³

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 og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet), lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) samt lov om diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (diskrimineringsloven om seksuell orientering).¹⁴⁴

Den 13. mai 2014 vedtok Stortinget en rekke grunnlovsendringer. Diskrimineringsforbudet ble grunnlovsfestet i § 98.

1.1 Grunnlovsendring – likhetsprinsippet og forbudet mot diskriminering

Stortinget vedtok 13. mai 2014 endringer i Grunnloven. Likhetsprinsippet og diskrimineringsforbudet ble grunnlovsfestet i ny § 98. Første ledd slo fast at alle er like for loven. Annet ledd slo fast at ingen må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. I debatten i forkant var det foreslått ulike utforminger av bestemmelsen, der et av de andre forslagene inneholdt en opprømsing av diskrimineringsgrunnlagene. Dette forslaget fikk støtte fra blant andre Likestillings- og diskrimineringsombudet. Stortingets flertall stemte imidlertid frem en bestemmelse uten en opprømsing av diskrimineringsgrunnlag.

¹⁴³ Diskriminering av utsatte grupper som er gitt et særskilt menneskerettighetsvern, omtales under kapitlene som omhandler disse gruppene spesielt.

¹⁴⁴ Se sak om nye lover mot diskriminering nedenfor.

1.2 Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om aldersgrenser

Arbeids- og sosialdepartementet sendte 25. juni 2014 på høring en rekke forslag til endringer i arbeidsmiljølovens regler om aldersgrenser.¹⁴⁵ Det ble skissert tre alternative lovendringsforslag og ett alternativ om å opprettholde dagens regler.

Bakgrunnen for høringen var regjeringens målsetning om å legge til rette for at eldre skal kunne stå lenger i arbeidslivet. Den overordnede målsetningen var å skape et arbeidsliv for alle, der seniorer ikke diskrimineres. På grunn av en endring i pensjonslovgivningen, samt at levealderen forventes å øke ytterligere, var det behov for å vurdere om arbeidsmiljølovens aldersgrenser burde videreføres, endres eller fjernes.

Høringsnotatet beskrev arbeidsmiljølovens regler om adgangen til å si opp arbeidstakere på grunn av alder ved 70 år, samt adgangen til å ha egne bedriftsinterne ordninger med lavere aldersgrense. Det ble også redegjort for EUs rammedirektiv mot diskriminering, som er implementert i norsk rett.

Departementet vurderte om det bør eksistere en lovbestemt aldersgrense, og konkluderte med at flest hensyn talte for å opprettholde en øvre aldersgrense. I tilfelle heving av aldersgrensen, mente departementet at alderen burde heves til 72 eller 75 år.

Videre vurderte departementet om ordningen med bedriftsinterne aldersgrenser burde beholdes, endres eller fjernes helt. Ett alternativ var å fjerne adgangen. Et annet alternativ var å opprettholde adgangen, men at det ble innført begrensninger i form av krav om tariffavtale og/eller en nedre grense. Departementet påpekte at om det fortsatt skulle tillates lavere bedriftsinterne aldersgrenser, burde det samtidig vurderes å begrense og/eller klargjøre adgangen i lovteksten. Mulige endringer i reguleringen av bedriftsinterne aldersgrenser ble vurdert, herunder krav om tariffavtale, nedre aldersgrense, formkrav, krav til kunnskap, pensjonsordning og konsekvent praktisering.

Høringsfristen var 25. september 2014, og et stort antall høringsinstanser innga høringssvar med merknader. Saken var per 31. desember 2014 til behandling i Arbeids- og sosialdepartementet.

¹⁴⁵ Alle dokumentene i høringssaken er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/Horing-om-endringer-i-arbeidsmiljolooven-juni-2014.html?id=763955>

1.3 Likestillings- og diskrimineringsombudets og likestillings- og diskrimineringsnemdas uttalelser om aldersdiskriminering

Likestillings- og diskrimineringsombudet og likestillings- og diskrimineringsnemda avga i 2014 flere uttalelser som omhandlet diskriminering i arbeidslivet på grunn av alder.¹⁴⁶

Sakene ble behandlet etter arbeidsmiljøloven, som forbyr direkte og indirekte diskriminering på grunn av alder. Det ble vist til at det med dette siktes til at noen på grunn av sin alder blir, har blitt eller ville ha blitt behandlet dårligere enn andre i en sammenlignbar situasjon. Det måtte være en årsakssammenheng mellom den negative forskjellsbehandlingen og alderen. Reglene gjaldt alle sider ved arbeidsforholdet. Forskjellsbehandling som var nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke var uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, var ikke i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av alder. Nemda og ombudet viser også i flere av sakene til EUs rådsdirektiv 2000/78/EF, praksis fra EU-domstolen, norsk rettspraksis, forvaltningspraksis, forarbeider og likestillingsloven.

2. FORBUDET MOT DISKRIMINERING PÅ GRUNN AV KJØNN

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 arbeidstakere 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.

¹⁴⁶ Tilgjengelig på www.ldo.no/no/Klagesaker/Grunnlag-alder og <http://www.diskrimineringsnemnda.no/wips/2094117726/>

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.¹⁴⁷

Grunnloven inneholder et generelt diskrimineringsforbud i § 98.

2.1 Endringer i universitets- og høyskoleloven om rett til utsatt eksamen ved fødsel

Stortinget vedtok 10. juni 2014 endringer i universitets- og høyskoleloven.¹⁴⁸ Det ble blant annet innført en lovfesting av retten til utsatt eksamen ved fødsel. Lovendringen bygget på Prop. 59 L (2013–2014).

Bakgrunnen for lovforslaget var å gi en sentral regulering av retten til utsatt eksamen for studenter som får barn, siden studenter tidligere hadde møtt ulike ordninger med hensyn til utsatt eksamen.

I høringsnotatet foreslo departementet at en student skulle ha rett til utsatt eksamen hvis eksamensdato er satt i perioden fra tre uker før fastsatt termin til tre uker etter fødsel. Retten skulle gjelde likt for både mor og far til barnet.

Etter innsigelser i høringsrunden foreslo departementet i lovproposisjonen at bestemmelsen om rett til utsatt eksamen heller skulle ta utgangspunkt i reglene i arbeidsmiljøloven. Det endelige lovforslaget ble dermed at den som er gravid, skulle ha rett til utsatt eksamen dersom eksamensdato er i perioden fra tre uker før termin til seks uker etter fødsel. Far skulle ha rett til utsatt eksamen dersom eksamen avholdes i løpet av de to første ukene etter fødsel. Dette forslaget ble vedtatt av Stortinget, og bestemmelsen trådte i kraft 1. august 2014.

Lovproposisjonen påpekte at rettigheten for far også skulle gjelde for medmor. Rettigheten skulle så langt det var mulig også gjelde ved adopsjon.

147 Endringer er omtalt i del V, 1. Diskrimineringsforbudet, 1.1 Nye lover om diskriminering.

148 Lov av 20. juni nr. 55 om endringer i universitets- og høyskoleloven

2.2 Endring i forskrift om svangerskapsavbrudd og forskrift om fastlegeordningen

Det ble vedtatt endringer i abortforskriften og fastlegeforskriften 5. desember 2014.¹⁴⁹

Bakgrunnen for endringene var en debatt om fastlegers reservasjonsrett mot å henvise til abort. Helse- og omsorgsdepartementet sendte i januar 2014 på høring et forslag som åpnet for slik reservasjonsrett. Forslaget møtte stor motstand i høringen, og det ble derfor utarbeidet et nytt forslag til løsning i saken, som ble sendt på høring i juni 2014.

Endringene som ble vedtatt, innebærer at fastleger ikke lenger skal henvise til abort. Fastlegen skal imidlertid gi kvinnen informasjon og veiledning etter abortloven og gjøre nødvendige kliniske undersøkelser. Fastlegen skal også sende en kvinnens begjæring om abort til sykehuset sammen med nødvendige medisinske opplysninger. I denne prosessen skal fastlegen ikke gi uttrykk for personlige vurderinger, men være en profesjonell veileder. Dersom et inngrep ikke kan utføres før etter utgangen av tolvte svangerskapsuke, skal fastlegen i tillegg utforme en skriftlig redegjørelse for kvinnens grunner til avbrytelse. Det ble samtidig presisert at en ordning med felleslister ikke åpner for at fastleger kan fordele oppgaver seg imellom av samvittighetsgrunner.

Forut for vedtaket vurderte departementet om et pålegg overfor fastleger om å utføre arbeidsoppgaver som strider mot deres overbevisning, er i strid med samvittighetsfriheten etter EMK artikkel 9. Departementet fant at presiseringen om at fastleger ikke kan fordele arbeidsoppgaver seg i mellom av samvittighetsgrunner, griper inn i samvittighetsfriheten etter EMK artikkel 9 nr. 1, men at ordningen likevel var lovlig etter artikkel 9 nr. 2. Pasienters rett til å motta offentlige helsetjenester på en likeverdig, ikke-diskriminerende og forsvarlig måte ble ansett for å være en naturlig del av formålet om ivaretagelse av pasienters rettigheter etter EMK artikkel 9 nr. 2.

Endringene skal tre i kraft 1. januar 2015.

¹⁴⁹ Forskrift av 5. desember 2014 nr. 1509 om endring i forskrift av 16. juni 2001 nr. 635 om svangerskapsavbrudd (abortforskriften), forskrift av 5. desember 2014 nr. 1524 om endring i forskrift av 29. august 2012 nr. 842 om fastlegeordning i kommunene (fastlegeforskriften)

2.3 Høyesterettsdom om utnevning av sjef for Forsvarets skolesenter

Høyesterett avsa 29. april 2014 dom i en sak der spørsmålet var om det urettmessig var blitt lagt vekt på kjønn da en kvinne ble utnevnt til sjef for Forsvarets skolesenter (FSS).¹⁵⁰

B ble i 2008 utnevnt til sjef for FSS. Klageren A gjorde gjeldende at han var bedre kvalifisert enn B, og at staten i utnevningen hadde lagt vekt på at B var kvinne. A anførte at utnevningen var diskriminerende og i strid med likestillingsloven av 1978 § 4.

Høyesterett klargjorde først at likestillingsloven ikke har som formål å sikre at det ulovfestede prinsippet om at den som er best kvalifisert, skal ansettes i en stilling. Høyesterett påpekte videre at loven ikke uten videre er brutt selv om den som blir ansatt, har dårligere formelle kvalifikasjoner. Det avgjørende er hvilke kvalifikasjoner arbeidsgiveren mener den som ansettes bør ha, og hvordan de totalt sett bedømmer søkerens kvalifikasjoner. Høyesterett uttalte at dersom arbeidsgiveren ville ha ansatt personen uansett kjønn, foreligger det ikke diskriminering selv om arbeidsgiveren har sett det som positivt at personen var av et bestemt kjønn. Personens kjønn vil da utgjøre et tilleggsargument uten avgjørende betydning.

Hvorvidt en arbeidsgiver har lagt avgjørende vekt på kjønn, er ifølge Høyesterett et faktisk spørsmål som må avgjøres ut ifra alminnelig bevisbedømmelse. Høyesterett uttalte at det under bevisvurderingen ofte vil være sentralt hvilke kvalifikasjonskrav som gjaldt for den konkrete stillingen, og om den som ble ansatt, var den som best oppfylte disse kravene.

Arbeidsgiver kan i kraft av sin styringsrett bestemme hvilke kvalifikasjoner som skal kreves for ansettelse, og hvordan ulike kvalifikasjoner skal veies mot hverandre. Høyesterett uttalte at det ikke lå innenfor domstolens kompetanse å overprøve hensiktsmessigheten av slike kvalifikasjonskrav. Derimot kunne domstolen foreta en saklighets- og forsvaretskontroll av kvalifikasjonskravene, og kunne prøve hvorvidt de kvalifikasjonskravene som arbeidsgiveren har stilt, faktisk er oppfylt. Høyesterett bemerket at slike vurderinger ofte vil innebære elementer av faglig skjønn, og at domstolen må vise tilbakeholdenhet med å sette sine vurderinger over arbeidsgivers. Statens anførsel om at domstolens prøvingskompetanse er mer begrenset når utnevningen er gjort av Kongen i statsråd, ble ikke tatt til følge. Høyesterett uttalte at beskyt-

¹⁵⁰ HR-2014-831-A, publisert i Rt. 2014 s. 402

telsen mot kjønnsdiskriminering må være den samme uavhengig av hvem som står for ansettelsen, og uavhengig av om stillingen er på et lavere eller høyere nivå.

I den konkrete saken kom Høyesterett under dissens fire mot en til at staten ikke hadde lagt avgjørende vekt på kjønn ved utnevnelsen. Søkerne hadde svært ulik erfaring. Høyesterett mente at statens fastlegging av kvalifikasjonskrav, og vektlegging av kravene, var saklig og forsvarlig. Uttalelsene i saksdokumentene om betydningen av å utnevne en kvinne kunne ikke leses uavhengig av det øvrige innholdet i dokumentet, og de kunne heller ikke uten videre tolkes bokstavelig. Høyesterett kom til at argumentet om at B var kvinne, var et tilleggsargument og ikke hadde vært avgjørende for utnevnelsen. Utnevnelsen var dermed ikke i strid med likestillingsloven, og anken ble forkastet.

2.4 Generell anbefaling fra FNs kvinnekommité om flyktningstatus, asyl, nasjonalitet og statsløshet

FNs kvinnekommité offentliggjorde 5. november 2014 sin generelle anbefaling nr. 32 om de kvinnerelaterte aspektene ved flyktningstatus, asyl, nasjonalitet og statsløshet.¹⁵¹

Formålet med anbefalingen var å veilede medlemslandene om hvordan gjennomføringen av rettighetene etter KDK for kvinner i asylprosesser og i statsborgerskapsaker kunne sikres. Komiteen påpekte at medlemslandene har hovedansvaret for å sikre at asylsøkende kvinner, kvinnelige flykninger, kvinner som søker om statsborgerskap, og statsløse kvinner som befinner seg på deres område eller på annen måte er under deres jurisdiksjon, ikke utsettes for brudd på deres rettigheter etter konvensjonen. Komiteen ga deretter generelle kommentarer og spesifikke anbefalinger om hvordan medlemslandene kunne sikre rettighetene.

2.5 Felles generell anbefaling og generell kommentar fra FNs kvinnekommité og FNs barnekomité om skadelig praksis

FNs kvinnekommité og FKs barnekomité offentliggjorde 4. november 2014 en felles uttalelse med kvinnekomiteens generelle anbefaling nr.

¹⁵¹ Anbefalingen er tilgjengelig på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGC%2f32&Lang=en

31 og barnekomiteens generelle kommentar nr. 18.¹⁵² Bakgrunnen for den felles uttalelsen var at både KDK og BK inneholder forpliktelser om å motvirke skadelig praksis. Begge komiteene jobber derfor med dette temaet, særlig rettet mot jentebarn.

Formålet med uttalelsen var å klargjøre medlemsstatenes forpliktelser og veilede om hvilke tiltak som måtte iverksettes for å sikre etterfølgelsen av forpliktelsene. Komiteen påpekte at skadelig praksis av ulikt slag foregår innen mange lokalsamfunn i de fleste land i verden, og at slik praktisering også eksisterer på steder hvor det tidligere ikke har vært dokumentert, hovedsakelig på grunn av migrasjon. Komiteene ga deretter kommentarer og anbefalinger om motvirkning av skadelig praksis.

2.6 Likestillings- og diskrimineringsnemdas uttalelse om positiv særbehandling i form av moderat kjønnskvoltering i tilsettingssak

Likestillings- og diskrimineringsnemda avga 9. april 2014 uttalelse i en sak der spørsmålet var om et politidistrikt hadde handlet i strid med forbudet mot diskriminering da det ble anvendt moderat kjønnskvoltering ved ansettelse av lensmann.¹⁵³

Innstillingsmyndighetene i politidistriktet innstilte en mann som nummer én til stillingen som lensmann. Ansettelsesrådet valgte å ansette kvinnen som var innstilt som nummer tre. Det ble brukt moderat kjønnskvoltering. Mannen som ble forbigått, mente at politidistriktet med dette handlet i strid med likestillingsloven.

Nemda anvendte den tidligere likestillingsloven av 1978, som gjaldt da ansettelsen fant sted. Loven tillot i enkelte tilfeller vektlegging av kjønn, såkalt positiv særbehandling, på tross av lovens utgangspunkt om forbud mot forskjellsbehandling ved ansettelse. Særbehandlingen måtte være egnet til å fremme lovens formål om likestilling mellom kjønnene, være rettet mot det kjønn som står svakest, og være proporsjonal. Vektlegging av kjønn var tillatt ved ansettelse til stillinger når det ene kjønn var underrepresentert, dersom søkerne var likt eller tilnærmet likt kvalifisert.

152 Tilgjengelig på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f18&Lang=en

153 Sak nr. 1/2014, tilgjengelig på www.diskrimineringsnemda.no

Partene var enige om at det hadde funnet sted en forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Vurderingstemaet for nemda var om politidistriktet hadde anledning til å bruke moderat kjønnskvoltering ved ansettelsen.

Nemda vurderte hovedsakelig hvorvidt kvinnen som ble ansatt, var like godt eller tilnærmet like godt kvalifisert som mannen. De øvrige vilkårene ble ansett å være til stede.

Det ble foretatt en kvalifikasjonsvurdering. Det ble lagt til grunn at nemda skal være forsiktige med å overprøve arbeidsgivers vurderinger angående søkerens faglige og personlige egnethet, og at adgangen til å sette til side skjønnsmessige kvalifikasjonsvurderinger er begrenset til tilfeller hvor vurderingen fremstår som uforvarselig eller urimelig.

Politidistriktet anførte at mannen ble vurdert som bedre kvalifisert enn kvinnen med hensyn til utdanning og erfaring, men at kvinnen var klart bedre kvalifisert enn mannen med hensyn til personlig egnethet. Nemda anså at det var anledning til å legge stor vekt på personlig egnethet.

Nemda påpekte derimot at mangelen på skriftlige opplysninger om faktum og vurderinger var egnet til å svekke tilliten til tilsetningsmyndighetenes avgjørelse. Det ble likevel fastslått at det var dokumentert at kvinnen ble vurdert klart bedre med hensyn til personlig egnethet. Ingen av avveiningene i ansettelsesprosessen ble ansett for å fremstå urimelige eller uforvarselige. Nemda mente at kvinnen og mannen fremsto som temmelig likt kvalifisert.

Nemda konkluderte med at politidistriktet ikke hadde handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn da kvinnen ble ansatt som lensmann. Vilkårene for positiv særbehandling var oppfylt.

2.7 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om diskriminering på grunn av kjønnsidentitet ved endring av juridisk kjønn

Likestillings- og diskrimineringsombudets avga 9. september 2014 en uttalelse om at praksisen der det kreves hormonell behandling, diagnose og en kjønnskorrigerende operasjon (herunder irreversibel sterilisering) som vilkår for å endre juridisk kjønn, var i strid med diskrimineringsloven om seksuell orientering.¹⁵⁴

154 Sak nr. 14/840, tilgjengelig på www.ldo.no

En kvinne anmodet om å få endret sitt juridiske kjønn, slik at det kunne være i samsvar med hennes kjønnsidentitet. Hun var født som mann, men hadde en kvinnelig kjønnsidentitet. Vilåårene for å endre kjønnsstatus var ikke nedfelt noe sted. Folkeregistermyndigheten krevde at hun hadde diagnosen transseksuell, at hun hadde gjennomgått hormonell behandling og foretatt en kjønnsbekreftende operasjon. En slik operasjon ville innebære en irreversibel sterilisering. Kvinnen ønsket ikke å gjennomgå en slik behandling.

Spørsmålet for ombudet var om praksisen om å kreve en slik behandling var forskjellsbehandling i strid med diskrimineringsloven, som forbyr diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk. Ombudet viste til at avgjørelser fra EMD viste at kjønnsidentitet og seksuell orientering var omfattet av retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Det ble også vist til en dom om at det var en krenkelse av artikkel 8 at en klager som hadde gjennomgått et lovlig kjønnskifte fra mann til kvinne, ikke kunne endre sitt juridiske kjønn. Ombudet viste videre til flere andre internasjonale utviklinger om at ingen skal tvinges til å gjennomgå medisinsk behandling som kjønnskiftende behandlinger og sterilisering, for å få rett til å endre sitt juridiske kjønn.

Ombudet slo fast at kvinnen var utsatt for forskjellsbehandling på grunn av sin kjønnsidentitet. Praksisen med å ta utgangspunkt i det biologiske kjønn var likt for hele befolkningen, men slo ulikt ut for den gruppen der det ikke var samsvar mellom biologisk kjønn og kjønnsidentitet. Ombudet slo deretter fast at denne forskjellsbehandlingen stilte kvinnen dårligere enn dem som ikke er utsatt for slik forskjellsbehandling. Ombudet viste her til at hun og andre transpersoner ikke fullt ut kunne opptre i samsvar med sin kjønnsidentitet, og at muligheten til å gjøre dette måtte sies å være i kjernen av hva loven var ment å beskytte.

Spørsmålet var så om forskjellsbehandlingen likevel var lovlig ved at den var nødvendig for å oppnå et saklig formål, og at det var et rimelig forhold mellom det man ønsket å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen var for kvinnen.

Ombudet finner at Helse- og omsorgsdepartementet ikke kunne vise til at praksisen hadde et saklig formål. I denne sammenheng påpekte ombudet at det i seg selv var alvorlig at en så vidt inngripende praksis ikke hadde hjemmel i lov, og at det ga grunn til bekymring at departementet ikke kunne grunngi praksisen.

At forskjellsbehandlingen ikke hadde et saklig formål, var i seg selv nok til å fastslå at den var diskriminerende. Ombudet pekte likevel på noen momenter i vurderingen av hvor inngripende praksisen var. Ombudet mente at praksisen var uforholdsmessig inngripende overfor kvinnen.

Konklusjonen var dermed at Helse- og omsorgsdepartementet hadde handlet i strid med diskrimineringsloven om seksuell orientering.

2.8 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om en absolutt femårsfrist for rett til opplæring etter introduksjonsloven

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 6. januar 2014 en uttalelse om at en absolutt femårsfrist for rett til opplæring etter introduksjonsloven¹⁵⁵ var i strid med likestillingsloven.¹⁵⁶

En kvinne fikk avslag på søknad om utvidet opplæring etter introduksjonsloven. Begrunnelsen for avslaget var at introduksjonsloven anga en absolutt frist på fem år for økonomisk støtte til opplæring. Kvinnen hadde tatt ut foreldrepermisjon ved to anledninger i løpet av femårsperioden og mente at introduksjonsordningen var diskriminerende, ettersom den ikke tok høyde for at man kan få barn i perioden man har krav på gratis opplæring.

Spørsmålet for ombudet var om kvinnen ble indirekte diskriminert på grunn av kjønn da hun ikke fikk tilgang til utvidet opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Ombudet tok først stilling til om femårsfristen i introduksjonsloven generelt var i strid med forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av graviditet og foreldrepermisjon¹⁵⁷. Deretter tok ombudet stilling til om klageren i denne konkrete saken ble diskriminert som følge av bestemmelsen.

Ombudet slo fast at femårsfristen avskjærer muligheten for opplæring for personer som oversitter fristen på grunn av foreldrepermisjon. De blir dermed forskjellsbehandlet. Siden det er vesentlig flere kvinner enn menn som tar ut foreldrepermisjon av lengre varighet, rammer bestemmelsen kjønnskjævt.

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementets begrunnelse for regelen om en absolutt femårsfrist var ikke tilfredsstillende for ombu-

155 Lov av 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere

156 Sak nr. 12/2423, tilgjengelig på www.ldo.no

157 Se likestillingsloven av 1978 § 3

det. Det ble vist til at økonomiske årsaker som et klart utgangspunkt ikke kan begrunne forskjellsbehandling på grunn av foreldrepermisjon. Enkeltindividets interesser i å få den opplæringen de har behov for etter introduksjonsloven, måtte veie tyngre enn hensynene departementet viste til.

Ombudet viste til uttalelser fra FNs rasediskrimineringskomité, som har uttrykt bekymring for Norges gjennomføring av introduksjonsprogrammet, blant annet for kvinner. En særlig bekymring var at programmet er tidsavgrenset. Ombudet viste også til FNs kvinnekomité, som har uttrykt bekymring for minoritetskvinnens adgang til arbeidsmarkedet i Norge. Ombudet mente at en absolutt frist som ikke tar høyde for kvinners fravær på grunn av fødsel og foreldrepermisjon, kan bidra til å svekke minoritetskvinnens adgang til arbeidsmarkedet.

På bakgrunn av dette mente ombudet at departementet ikke hadde sannsynliggjort at formålene med forskjellsbehandlingen var saklige. Konklusjonen var dermed at femårsfristen i introduksjonsloven var i strid med forbudet mot indirekte diskriminering på grunn av kjønn.

Ombudet gikk så over til om kvinnen hadde blitt diskriminert i denne konkrete saken. Ombudet påpekte at det ikke hadde kompetanse eller mandat til å vurdere om kvinnen oppfylte vilkårene for å få utvidet opplæring. At hennes søknad om utvidet opplæring ikke ble vurdert, kunne imidlertid i seg selv føre til at hun ble stilt i en dårligere stilling enn om hun ikke hadde tatt ut foreldrepermisjon. Som ombudet allerede hadde vist til, klarte ikke departementet å sannsynliggjøre at denne forskjellsbehandlingen var lovlig.

Konklusjonen var at kvinnen hadde blitt utsatt for indirekte diskriminering da kommunen med henvisning til femårsfristen i introduksjonsloven lot være å vurdere hennes søknad om utvidet opplæring.

2.9 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om indirekte diskriminering som følge av omsorgspermisjon

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 3. april 2014 uttalelse i en sak der spørsmålet var om en kvinne var utsatt for kjønnsdiskriminering da hun ikke fikk tildelt fornyet kontaktlærerfunksjon.¹⁵⁸

158 Sak nr. 13/1021, tilgjengelig på www.ldo.no

En kvinne som arbeidet på en skole, fikk ikke tildelt fornyet kontaktlærerfunksjon for skoleåret 2013/2014. Hun hadde fått innvilget 20 prosent omsorgspermisjon for å tilbringe mer tid med barna sine, og mente at dette var årsaken til at hun ikke fikk kontaktlærerfunksjonen. Kvinnen anførte at hun var bedre kvalifisert enn de to lærerne som fikk tildelt kontaktlærerfunksjonen, og at hun ble diskriminert på grunn av deltidsarbeid.

Ombudet anvendte den tidligere likestillingsloven av 1978, som gjaldt da handlingen fant sted. Ombudet uttalte at forskjellsbehandling på grunn av uttak av omsorgspermisjon omfattes av forbudet mot indirekte forskjellsbehandling i lovens § 3. Begrunnelsen var at langt flere kvinner enn menn tar ut omsorgspermisjon, og at vektlegging av slikt fravær derfor vil ramme kvinner i større grad enn menn. Det ble påpekt at forskjellsbehandling på grunn av deltid, uavhengig av permisjonsuttak, også kan innebære indirekte diskriminering av kvinner da det er langt flere kvinner enn menn som arbeider deltid.

Ombudet mente at det ikke var noen tvil om at kvinnen har blitt usatt for forskjellsbehandling som følge av sin omsorgspermisjon, men viste til at slik forskjellsbehandling vil være tillatt dersom den er saklig, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende.

Ombudet vurderte dermed om forskjellsbehandlingen var saklig. Kommunen hadde anført at en kontaktlærers tilstedeværelse var viktig, særlig av hensyn til elevene, men også for foresatte og kollegaer. Ombudet mente at dette var et saklig formål.

Deretter tok ombudet stilling til om forskjellsbehandlingen var nødvendig. Kommunen hadde ikke sannsynliggjort at en alternativ fordeling av omsorgspermisjonen ikke kunne avhjulpet situasjonen. Skolen hadde ikke i tilstrekkelig grad forsøkt å oppnå ordninger som var mindre inngripende for kvinnen. Partene var dessuten enige om at kvinnen tidligere hadde utført kontaktlærerfunksjonen tilfredsstillende i redusert stilling. På denne bakgrunnen konkluderte ombudet med at kommunen ikke i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort at forskjellsbehandlingen var nødvendig for å oppnå det saklige formålet.

Ombudet konkluderte med at kvinnen var blitt indirekte diskriminert på grunn av kjønn. En forskjellsbehandling på grunn av omsorgspermisjon kunne ikke sannsynliggjøres å være nødvendig for å oppnå et saklig formål. Kommunen handlet derfor i strid med likestillingsloven av 1978 § 3 da kvinnen ikke fikk tildelt kontaktlærerfunksjon.

2.10 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om at forskrift om pensjonsopptjening for omsorgsarbeid er i strid med likestillingsloven

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 20. desember 2013 uttalelse i en sak om indirekte diskriminering av menn som har hatt omsorg for barn. Spørsmålet var om overgangsreglene i den nye pensjonsreformen om omsorgsopptjening var utformet og praktisert i strid med likestillingsloven av 2008 § 3.¹⁵⁹

En mann X henvendte seg til ombudet fordi forskrift om alderspensjon i folketrygden ikke godskrev ham omsorgspoeng for den omsorgen han hadde hatt for to barn i to perioder. X kunne dokumentere at han hadde hatt omsorgen for barna, men ettersom han ikke hadde vært mottaker av barnetrygden, fikk han ikke pensjonspoengene overført til seg. Den som er godskrevet omsorgspoengene, kan på eget initiativ overføre dem til en annen omsorgsyter. I motsatt fall ville man måtte gå til sivilt søksmål. Barnas mor kunne dermed i praksis nekte X å få overført omsorgspoengene til seg.

Siden forskriften var kjønnsnøytralt utformet, konstaterte ombudet at den ikke var direkte diskriminerende. Vurderingen knyttet seg derfor til om den var indirekte diskriminerende, ettersom det kun er barne-trygdemottaker som kan fremme krav om overføring av omsorgsopptjeningen. Ombudet viste til at det som hovedregel er kvinner som får godskrevet omsorgspoengene, og at det er disse kvinnene som så må fremsette det eventuelle kravet om overføring til mannen. Ombudet la dermed til grunn at i regelverket stiller menn dårligere enn kvinner, og mente at forskriften indirekte diskriminerer fedre som faktisk har hatt omsorg for barn.

Ombudet tok videre stilling til om den indirekte diskrimineringen likevel kunne tillates fordi den hadde et saklig formål, og at det valgte middelet var egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende.

Ombudet antok at ordningen hadde et saklig formål begrunnet i praktisk gjennomførbarhet. Det kunne imidlertid ikke anses som nødvendig at det bare var den som automatisk ble godskrevet pensjonsopptjeningen, som kunne fremsette krav om overføring.

Ombudet mente også at det var uforholdsmessig inngripende overfor X og andre i en tilsvarende situasjon ikke å få pensjonspoeng for omsorg fordi den andre forelder ikke fremmet krav om dette.

¹⁵⁹ Sak 11/772, tilgjengelig på www.ldo.no

Ombudet konkluderte med at forskriften var i strid med likestillingsloven § 3.

2.11 Rapport om vold og voldtekt i Norge

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) publiserte i januar 2014 rapporten «Vold og voldtekt i Norge – en nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv».¹⁶⁰

Rapporten bygget på data fra den landsomfattende intervjuundersøkelsen «Trygghet, vold og livskvalitet i Norge» som inngikk i regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008–2011, kalt «Vendepunkt». I alt deltok 2435 kvinner og 2092 menn i alder 18–75 år i undersøkelsen.

Undersøkelsen hadde et bredt omfang. Det ble undersøkt for forekomsten av vold og seksuelle overgrep både i barndommen og i voksen alder. Deretter ble det kartlagt hvilken relasjon den voldsutsatte hadde til voldsutøver. Demografiske forhold som sivilstand, utdanning, bostedsfylke og opplevd økonomisk situasjon ble også kartlagt, men undersøkelsen hadde lav representasjon av etniske minoriteter.

Studien viste at 9,4 prosent kvinner og 1,1 prosent menn hadde blitt voldtatt noen gang i livsløpet. Halvparten av de kvinnene som rapporterte voldtekt, hadde opplevd voldtekt før fylte 18 år. Det kunne ikke påvises at forekomsten av voldtekt mot unge kvinner hadde gått ned over tid. Det store flertallet rapporterte at overgriper er en de kjenner. Venn/bekjent/nabo/kollega utgjorde den største gruppen av overgripere, kjæreste/partner eller tidligere kjæreste/partner utgjorde den nest største gruppen, mens et mindretall på om lag en femtedel oppga ukjent overgriper.

Rapporten viste at 10,2 prosent kvinner og 3,5 prosent menn hadde opplevd seksuell kontakt med en minst fem år eldre person før fylte 13 år, og 4,0 prosent kvinner og 1,5 prosent menn hadde opplevd seksuell omgang med en fem år eldre person før fylte 13 år. Den eldre personen var i stor grad naboer, andre kjente voksne, familie og slekt annet enn foresatte.

5,1 prosent menn og 4,9 prosent kvinner hadde opplevd alvorlig fysisk vold fra foresatte i barndommen. Studien viste at forekomsten av mindre

160 Tilgjengelig på: http://www.nkvts.no/biblioteket/Publikasjoner/Vold_og_voldtekt_i_Norge.pdf

alvorlig fysisk vold mot barn hadde gått ned over tid. 45,5 prosent menn og 22,5 prosent kvinner hadde opplevd alvorlig vold minst én gang etter fylte 18 år. Menn var mest utsatt for vold fra ukjente og fra venner, bekjente, naboer og kollegaer, mens kvinner i større grad opplevde partner-vold og vold fra kunder/pasienter/klienter. Like mange menn som kvinner rapporterte om mindre alvorlig partnervold, mens 8,2 prosent kvinner og 1,9 prosent menn hadde vært utsatt for alvorlig vold fra partner.

Rapporten konkluderte med at alvorlig vold og alvorlige seksuelle overgrep forekom ofte i den norske befolkningen, og at dette var klart assosiert med psykiske helseplager. Rapporten viste til at vold og seksuelle overgrep forekom i mange ulike relasjoner med forskjellig grad av nærhet. Rapporten bekreftet at vold er et kjønnnet fenomen; kvinner var betraktelig mer utsatt for seksuelle overgrep. Rapporten fant at det nesten utelukkende var menn som var overgriper i seksuelle overgrep mot kvinner, mens kvinner var overgriper i en tredjedel av seksuelle overgrep mot menn.

3. FORBUDET MOT ETNISK DISKRIMINERING

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.¹⁶¹

Grunnloven inneholder et generelt diskrimineringsforbud i § 98.

3.1 Endringer i politiloven § 14 om adgangen til å opprette kommunale tiggeforbud

Stortinget vedtok 16. juni 2014 endringer i politiloven § 14 slik at kommunene fikk adgang til å vedta tiggeforbud gjennom politivedtektene.¹⁶² Endringen bygget på Prop. 83 L (2013–2014).

Bakgrunnen for forslaget var utfordringer knyttet til den sterke økningen i antall personer som tigget på offentlig sted.

Lovforslaget var ute på høring før det ble vedtatt. Flere høringsinstanser var kritiske til forslaget. Blant annet mente Advokatforeningen at tigging i realiteten er at et menneske ber et annet om økonomisk hjelp, og at dette i utgangspunktet måtte være en grunnleggende rett.

Juss-Buss fremhevet at sosial nød må møtes med andre tiltak enn sanksjoner, da bøter og straff er lite egnede tiltak mot fattigdom, og at det er viktig å møte de fattige tilreisende med sosialpolitiske tiltak. Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon var også kritiske til forslaget.

Flere instanser var positivt innstilt til et forbud mot tigging, men blant annet Politidirektoratet og Oslo Politidistrikt mente den beste løsningen ville være et nasjonalt forbud.

Endringen trådte i kraft 20. juni 2014.

Arendal kommune og Lillesand kommune innførte tiggeforbud høsten 2014.

¹⁶¹ Endringer er omtalt i del V, 1. Diskrimineringsforbudet, 1.1 Nye lover om diskriminering.

¹⁶² Lovvedtak 67 (2013–2014)

3.2 Likestillings- og diskrimineringsnemdas vedtak om positiv særbehandling av etniske minoriteter

Likestillings- og diskrimineringsnemda fattet 10. juni 2014 vedtak i en sak som reiste spørsmål om positiv særbehandling av etniske minoriteter i forbindelse med en stipendiatordning hos NRK.¹⁶³

NRK har opprettet en stipendiatstilling for flerkulturelle journalister. Ordningen hadde som mål å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn til NRK, og minoritetsbakgrunn var dermed et kvalifikasjonskrav. Dette ble anført å være diskriminerende fordi den utelukker enkelte kandidater på grunn av etnisitet.

Det var uomtvistet at ordningen særbeholdt utvalgte etniske minoriteter. Spørsmålet var om NRK handlet i strid med forbudet mot diskriminering, eller om det var adgang til positiv særbehandling. Bestemmelsene i diskrimineringsloven om etnisitet ble vurdert i samråd med lovens forarbeider, FNs rasediskrimineringskonvensjon, EUs rasedirektiv, samt praksis fra EU- og EFTA-domstolen.

Rettslig sett er særbehandling tillatt om den er egnet til å fremme diskrimineringslovens formål, er forholdsmessig, og opphører når formålet er nådd.

Nemda slo fast at ordningen bidro til å fremme lovens formål. Det ble lagt til grunn at ordningen var egnet til å oppnå større grad av likhet på arbeidsmarkedet. Nemda uttalte at en slik ordning er egnet og nødvendig for å kvalifisere søkere med minoritetsbakgrunn til NRK og til å nå NRKs målsetning om å speile befolkningen, synliggjøre det flerkulturelle og nå et bredt publikum.

Kravet om forholdsmessighet innebærer at det må være et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå, og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den som stilles dårligere. Nemda foretok en helhetsvurdering, der prinsipper basert på EU- og EFTA-domstolen om særbehandling på grunn av kjønn ble vektlagt, i mangel på praksis om særbehandling på grunn av etnisitet. Det ble påpekt at adgangen til bruk av positiv særbehandling i arbeidslivet i EU/EØS var snever. Det ble likevel lagt til grunn at særordninger som er begrenset i tid og omfang, og som har det formål å bedre underrepresenterte gruppers muligheter på arbeidsmarkedet, måtte kunne tillates. NRKs stipendiatordning ble betraktet som en form for tilrettelegging for å fremme etnisk

¹⁶³ Sak nr. 8/2014, tilgjengelig på www.diskrimineringsnemda.no

likestilling. Det begrensede omfanget av ordningen gjorde også at den ikke rammet andre grupper uforholdsmessig hardt.

Avslutningsvis slo Nemda fast at ordningen ikke går lenger enn lovens grenser i henhold til kravet om at særbehandlingen skal opphøre når formålet er nådd.

Konklusjonen ble dermed at NRKs stipendiatorordning var egnet til å fremme diskrimineringslovens formål, ikke var et uforholdsmessig tiltak, og ikke gikk lenger enn lovens grenser. Ordningen lå dermed innenfor det som kunne aksepteres som positiv særbehandling på grunnlag av etnisk tilhørighet.

3.3 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om UDIs krav om at klage må fremmes på norsk eller engelsk

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 18. november 2014 en uttalelse om at UDIs praksis med å kreve at klage på vedtak må fremmes på norsk eller engelsk, ikke var i strid med forbudet mot etnisk diskriminering.¹⁶⁴

Klageren var en polsk mann som hadde blitt utvist fra Norge. Han hevdet at det var i strid med diskrimineringsforbudet at UDI ikke tilrettela for at han kunne klage på sitt morsmål. Ombudet tok først stilling til om UDIs språkkrav generelt var diskriminerende, og deretter om UDI hadde diskriminert klageren i dette konkrete tilfellet.

Ombudet slo fast at praksisen med ikke å bekoste oversettelse i klageomgangen stiller personer som ikke behersker norsk eller engelsk, dårligere enn dem som behersker ett av språkene. Det forelå dermed forskjellsbehandling.

Spørsmålet var deretter om forskjellsbehandlingen var nødvendig for å oppnå et saklig formål. Hensynet til effektiv saksbehandling i utlendingsforvaltningen, samt kostnader og ressursbruk tilknyttet tolk og oversettelse ble lagt til grunn som saklige formål. En begrensning i den språklige tilretteleggingen ble ansett for å være nødvendig for å oppnå disse formålene.

Deretter diskuterte ombudet om språkbegrensningen var uforholdsmessig belastende overfor dem som ikke behersket ett av de to språkene.

164 Sak nr. 13/1868, tilgjengelig på www.ldo.no

Ombudet la vekt på at UDI ikke stilte strenge krav til utformingen av en klage, at det var tilstrekkelig kun å oversette anførslene, at det fremkom av Utlendingsnemndas retningslinjer at dokumenter og anførsler ville oversettes dersom det ble ansett å være av betydning for klagen, at klager ville kunne be noen andre om å oversette, og at det ville være mulig å sende inn en klage oversatt gjennom nettsider som oversetter gratis. Ombudet kom etter dette til at språkkravet generelt ikke var uforholdsmessig inngripende, og at det dermed ikke var i strid med diskrimineringsforbudet. Det ble imidlertid påpekt at det ikke var utelukket at klagere kunne komme særlig dårlig ut i enkelttilfeller. Dette måtte vurderes konkret.

Ombudet vurderte så om språkbegrensningen var diskriminerende i den konkrete saken. Ombudet mente at ulempene ikke var større for ham enn for andre som ble omfattet av praksisen, og at det ikke var fremlagt opplysninger som tilsa at språkkravet var uforholdsmessig inngripende.

Ombudets konklusjon var dermed at verken UDIs generelle praksis eller utfallet i den konkrete saken var i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet.

4. URFOLK

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 når det gjelder 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 som 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.

Stortinget vedtok 13. mai 2014 en rekke endringer i Grunnloven. Blant annet ble bestemmelsen om den samiske folkegruppen flyttet til § 108 og fikk ny språkdrakt.

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, reindriftsloven og mineralloven.

I 2014 var det ingen saker som ble ansett som tilstrekkelig relevante til å inntas i dette kapittelet.

5. NASJONALE MINORITETER

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.

5.1 Norges statsrapport til Europarådet om minoritetsspråkpakten

Norge sendte 2. juli 2014 sin sjettede rapport om gjennomføring av Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkpakten) til Europarådet.¹⁶⁵

I Norge er samisk (nordsamisk, lulesamisk, sørsamisk), kvensk, romanes og romani anerkjent som regions- eller minoritetsspråk. Departementet

¹⁶⁵ Rapporten er tilgjengelig på norsk og engelsk på http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/nasjonale_minoriteter/midtspalte/minoritetssprakpakta.html?id=86936

har avslått å anerkjenne finsk som regions- og minoritetsspråk etter pakten. Norske myndigheter kunne ikke gi detaljert informasjon om antall brukere av regions- og minoritetsspråk. Det føres ikke noen registre i Norge basert på etnisitet, og en kartlegging vil være svært utfordrende metodisk og ha lav sannsynlighet for pålitelige data.

Rapporten redegjorde for myndighetenes oppfølging av anbefalingene fra Europarådets ministerkomite, som kom i 2012. I rapporten ble det vist til tiltak myndighetene har iverksatt for å påse at sosial- og helseinstitusjoner tilbyr tjenester på nordsamisk, særlig med tanke på eldre. Det ble i tillegg vist til tiltak for å styrke kvensk språk, for å videreføre undervisning på lule- og sørsamisk og for å utvikle positive holdninger til språkene romani og romanes.

Rapporten gjennomgikk også tiltak for å tilrettelegge for de anerkjente regions- og minoritetsspråkene. Det ble blant annet vist til standardisering og utvikling av infrastruktur for kvensk språk, forvaltningens bruk av språkene, slik som oversettelse til samiske språk av valgmateriell og informasjon til innsatte, utvikling av rettskrivingsprogram for samiske språk, og region- og minoritetsspråkenes bruk i media. For øvrig behandlet rapporten gjennomføring på de ulike områdene som omfattes av minoritetsspråkpakten, herunder blant annet utdanning, rettspleie, forvaltning og offentlige tjenester, medier og kultur.

Rapporten ble sendt på høring 13. mars, og en rekke instanser avga høringsuttalelse.¹⁶⁶ Både Kvenlandsforbundet og Norsk-finsk forbund ønsket at det i større grad blir kartlagt antall brukere av regions- og minoritetsspråk, og foreslo at dette kan gjøres med frivillige registre. De var også kritiske til arbeidet med å standardisere kvensk, ettersom kvenske språkbrukere har valgt finsk skrivemåte. Finskfaget og senter for samiske studier ved Universitetet i Tromsø pekte på viktigheten av at det satses på bruk av kvensk og samiske språk i barnehage og skole. Den norske dommerforening uttrykte bekymring for at tiltak fra arbeidsgruppen for rettsvesenets samiske dimensjon i liten grad er blitt fulgt opp.

166 Høringsdokumentene er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/Horing---Den-europeiske-pakt-om-regions-eller-minoritetssprak--Norges-sjette-rapport.html?id=752930>

6. BARN

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 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, barneprositusjon 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 fikk 13. mai 2014 en ny bestemmelse om barns rettigheter i § 104. Av den nye bestemmelsen følger det at barn har krav på respekt for sitt menneskeverd, at de har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og at deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. Videre følger det at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. I § 104 slås det videre fast at barn har rett til vern om sin personlige integritet, og at myndighetene skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

6.1 Grunnlovsendring – barns rettigheter

Stortinget vedtok 13. mai 2014 endringer i Grunnloven. I ny § 104 ble barns rettigheter grunnlovsfestet. I første ledd slo bestemmelsen fast at barn har krav på respekt for sitt menneskeverd, videre at de har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og at deres mening skal tillegges vekt i overenstemmelse med deres alder og utvikling.

I annet ledd ble prinsippet om barnets beste eksplisitt nevnt, med ordlyden «ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn».

Bestemmelsens tredje ledd handlet om vernet av barns personlige integritet og utvikling og grunnlovsfestet barns økonomisk- sosiale og kulturelle trygghet. I siste delsetning ble det slått fast at denne utviklingen skal skje «fortrinnsvis i egen familie». I forkant av stortingsvedtaket var det politisk splid om denne delsetningen. Både Barneombudet og Redd Barna var motstandere av å inkludere dette, fordi de mente at en naturlig språklig forståelse ville kunne vektlegge det biologiske prinsipp for sterkt.

6.2 Lovvedtak og ikrafttredelse av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Ved kongelig resolusjon av 13. juni 2014 trådte lovendringen fra 2012¹⁶⁷ om ungdomsstraff i kraft.¹⁶⁸

Ungdomsstraff er et alternativ til fengsel og retter seg mot ungdom mellom 15 og 18 år som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Straffeaksjonen gjennomføres av konfliktrådene og bygger på prinsippet om en gjenopprettende prosess der den unge lovbryteren viser evne og vilje til å ta ansvar for sine handlinger. Det skal gjennomføres et ungdomsstormøte der alle berørte parter møter, med blant annet representanter fra skolen, barnevernet, politiet og kriminalomsorgen til stede. På dette ungdomsstormøtet utformes det en ungdomsplan som inneholder ulike kriminalforebyggende tiltak. Et oppfølgingsteam ledet av en ungdomsordinator har ansvar for å følge opp tiltakene.

Stortinget vedtok 20. juni 2014 en ny lov om konfliktrådsbehandling.¹⁶⁹ Endringer knytter seg særlig til innføringen av ungdomsoppfølging. Ungdomsoppfølging gjelder for mindre alvorlig kriminalitet enn ung-

167 Lov av 20. januar 2012 nr. 6 er omtalt i *Årbok 2011* s. 185

168 Forskrift av 13. juni 2014 nr. 721

169 Lov av 20. juni 2014 nr. 49

domsstraff, slik som bøter, forelegg, påtaleunntatelse og betinget dom uten vilkår. Ungdomsoppfølging bygger på de samme prinsippene som ungdomsstraff, og ungdomsoppfølging skal sammen med ungdomsstraff gi en sammenhengende kjede av alternative strafferettslige reaksjoner overfor unge lovbrøyttere.

6.3 Ny lov om rituell omskjæring av gutter

Stortinget vedtok 26. juni 2014 en ny lov om rituell omskjæring av gutter.¹⁷⁰ Loven bygger på Prop. 70 L (2014–2014) Lov om rituell omskjæring av gutter.

Bakgrunnen for den nye loven var at det ikke fantes en egen lov som regulerte rituell omskjæring i Norge, på tross av at omskjæring av gutter hadde blitt praktisert i Norge i lang tid. Hensikten med lovforslaget var å innføre rettslige rammer for å sikre at omskjæring av guttebarn blir utført på en forsvarlig måte, samt å sikre at et tilbud om rituell omskjæring er tilgjengelig.

I proposisjonen ble det redegjort for forholdet til Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser, særlig FNs barnekonvensjon og Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Departementet konkluderte med at internasjonale konvensjoner ikke medførte at rituell omskjæring av gutter måtte forbys, og at de heller ikke var til hinder for å vedta begrensninger for hvem som skal kunne utføre slik omskjæring.

I innstillingen fra helse- og omsorgskomiteen ble det understreket at støtten til den nye loven handlet om å sørge for at omskjæring av gutter skjer på en så forsvarlig og trygg måte som mulig, og ikke måtte forstås som noen offentlig anbefaling om å gjennomføre slike inngrep.

Loven innførte blant annet bestemmelser om hvem som lovlig kan utføre omskjæring, tilfredsstillende smertelindring i forbindelse med inngrep, informasjonsplikt og samtykkekrav. Det ble også innført en bestemmelse om straff dersom rituell omskjæring utføres i strid med loven.

170 Lov 20. juni 2014 nr. 40 om rituell omskjæring av gutter

6.4 Ny lov om stans i utbetaling av offentlige ytelser og barnebidrag ved internasjonal barne bortføring

Stortinget vedtok den 23. mai 2014 en ny lov om stans i utbetalingen av offentlige ytelser og barnebidrag når en av foreldrene har bortført et barn til utlandet (lov om stans i utbetalinger etter barne bortføring).¹⁷¹ Loven bygger på Prop. 200 L (2012–2013) og Prop. 39 L (2013–2014). Tilbakeholdelsesreglene er nye, og ifølge proposisjonen er Norge den første staten som etablerer en slik ordning.

Den nye loven innebærer at utbetalingen av offentlige ytelser og barnebidrag skal stanses når en av foreldrene har bortført et barn til utlandet i strid med foreldreansvaret. Bakgrunnen for lovforslaget var et ønske om å fremme rask tilbakeføring av barn til Norge ved barne bortføringer, samt å forebygge slik bortføring.

Forslag om å innføre en ordning med stans av offentlige ytelser og barnebidrag ved barne bortføring, var på høring i 2009.¹⁷² Høringsrunden viste at det var behov for utredning av menneskerettslige forpliktelser. Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet utredet som følge av dette både problematiske sider ved forslaget i lys av menneskerettighetene, og hvordan en ordning kan utformes for å unngå konflikt med menneskerettslige forpliktelser. På bakgrunn av utredningen ble det i proposisjonen antatt at en ordning som i større grad enn i høringsforslaget fra 2009 åpner for unntak fra utbetalingsstans hvor det foretas en forholdsmessighetsvurdering av tiltaket, samt ivaretar rettsikkerheten i den enkelte sak, ikke nødvendigvis vil stride mot menneskerettslige forpliktelser.

I den nye loven ble det inntatt en unntaksbestemmelse fra hovedregelen om stans i utbetaling. Det skal gjøres unntak dersom tiltaket må regnes som et uforholdsmessig inngrep ut fra den konkrete situasjonen. Videre ble det innført særskilte saksbehandlingsregler for vedtak etter loven. Loven trådte i kraft den 6. juni 2014.

6.5 Endringer i utlendingsforskriften om lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn

Justis- og beredskapsdepartementet vedtok 25. juni 2014 opprettelsen av en ny, midlertidig bestemmelse i utlendingsforskriften § 8-13, som medførte oppholdstillatelse for en avgrenset gruppe av lengeværende

¹⁷¹ Lov av 6. juni 2014 nr. 19 om stans i utbetalinger etter barne bortføring.

¹⁷² Se omtale av høringen i *Årbok 2009* s. 169 flg.

asylbarn, også kalt «engangsløsningen».¹⁷³ Den 8. desember 2014 vedtok departementet også det som ble omtalt som en «varig ordning». Denne ordningen innebar endringer i utlendingsforskriften § 8-5 om vurderingen av barns tilknytning til riket ved søknad om oppholdstillatelse, samt § 17-1a) om begrunnelse i vedtak som berører barn.¹⁷⁴

Bakgrunnen for endringene var samarbeidsavtalen mellom Venstre, Krf, Frp og Høyre fra høsten 2013. Formålet med endringene var at barnets beste skulle tillegges større vekt enn etter gjeldende praksis.

Den midlertidige bestemmelsen i § 8-13 om oppholdstillatelse for lengeværende barn innebar at barn som per 30. september 2013 hadde minst tre års oppholdstid i Norge, samt deres foreldre og søsken, skulle gis oppholdstillatelse dersom bestemte vilkår var oppfylt. I høringsrunden forut for endringen ble det fremmet innsigelser om bestemmelsens utforming fra en rekke høringsinstanser. Utlendingsdirektoratet (UDI), som er det ansvarlige organ for behandling av saker etter utlendingsregelverket, påpekte i sitt høringsssvar at noen av vilkårene kunne ramme skjært og slå urimelig ut. Ingen av innsigelsene fra høringsinstansene ble tatt til følge.

Forslaget til en varig ordning ble lagt frem sommeren 2014 og innebar for det første en presisering av hvilke momenter som skulle tillegges vekt ved vurderingen av barnets tilknytning til Norge i saker om opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38. Barn skulle etter forslaget som hovedregel ikke gis opphold i saker der foreldrene ikke har samarbeidet med utlendingsmyndighetene om identitet og retur. Som sikkerhetsventil for å ivareta hensynet til barnet på tross av den strenge hovedregelen om foreldrenes medvirkning, ble det innført et krav om at alle avslag skal være barnefaglig forsvarlige.

Forslaget fikk svært negative tilbakemeldinger fra både sivilt samfunn og utlendingsmyndighetene ved UNE og UDI. I høringssvaret fra UDI ble det påpekt at forslaget ikke gjenspeilet intensjonen om at barnets beste skulle tillegges større vekt enn etter gjeldende praksis, men kun ville innebære en forskriftsfesting og videreføring av gjeldende praksis. Etter høringsrunden ble det gjort flere endringer i det opprinnelige forslaget fra departementet.

173 Forskrift av 26. juni 2014 nr. 874 om endring i forskrift av 25. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

174 Forskrift av 8. desember 2014 nr. 1519 om endring i forskrift av 25. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

Forskriftsteksten ga nå veiledning på hvilke innvandringsregulerende hensyn som er tungtveiende og mindre tungtveiende, samtidig som det går klart frem at ethvert avslag skal være forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste.

Det ble også vedtatt en ny bestemmelse i § 17-1a om krav til begrunnelse i vedtak som berører barn. Bestemmelsen anga hvilke momenter som skulle inngå i vurderingen av barnets tilknytning til riket, og hvilke innvandringsregulerende hensyn som kunne være mer eller mindre tungtveiende i vurderingen. Bestemmelsen ga uttrykk for en vurdering av forholdet mellom barnets tilknytning og innvandringsregulerende hensyn, med krav om at et avslag måtte være forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste.

6.6 Ny forskrift om barns rett til medvirkning og tillitsperson i barnevernssak

En ny forskrift om barns rett til medvirkning og barns mulighet til å ha en særskilt tillitsperson i egen barnevernssak, ble vedtatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 1. juni 2014, og trådte i kraft samme dag.¹⁷⁵ Forskriften hadde hjemmel i barnevernloven § 4-1 om hensynet til barnets beste.

Formålet med forskriften var å styrke barn og unges medvirkning og innflytelse i barnevernet. Medvirkning fra barn og unge skulle få frem barnets perspektiv og bidra til at beslutninger som fattes er til barnets beste, for å styrke barnets posisjon og gi bedre rettssikkerhet for barnet.

Forskriften definerer hva medvirkning innebærer, og angir hvordan barneverntjenesten skal legge til rette for slik medvirkning. Forskriften inneholdt også bestemmelser om den nye ordningen om barns mulighet til å ha en særskilt tillitsperson i egen barnevernssak. Formålet med en egen tillitsperson skulle være å gi barnet en trygghet til lettere å gi uttrykk for sine synspunkter i sin egen barnevernssak. Bestemmelsene ga nærmere regler for kravene til tillitspersonen, dens oppgaver, og barnevernets oppgaver når det gjelder ordningen med tillitsperson.

¹⁷⁵ Forskrift av 1. juni 2014 nr. 697 om medvirkning og tillitsperson

6.7 Høyesterettsbeslutning om forbud mot bruk av vold i oppdragelsesøyemed

Høyesteretts ankeutvalg avga 2. juli 2014 beslutning om å nekte en anke fremmet.¹⁷⁶

To personer var i lagmannsretten domfelt for ved to anledninger å ha «dasket» en bambuspinne over sine barns fingre, og å trykke på og massere blåmerker som barna hadde, for å avstraffe dem.

Høyesteretts ankeutvalg sluttet seg til lagmannsrettens uttalelse om at straffeloven § 228 første ledd måtte leses i sammenheng med barneloven § 30, og at det gjelder et generelt og ubetinget forbud mot å anvende vold i oppdragelsesøyemed, også i form av «lettere klaps» som reaksjon på ulydighet. For å underbygge dette viste Høyesteretts ankeutvalg til FNs barnekonvensjon artikkel 19 nr. 1, Barnekomiteens General Comment no. 8 (2006): The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment, General Comment no. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence, og til Grunnloven § 92.

Høyesteretts ankeutvalg konkluderte med at lagmannsretten hadde anvendt straffeloven § 228 første ledd riktig. Det var derfor klart at anken ikke ville føre frem, og den ble derfor ikke tillatt fremmet.

6.8 Høyesterettsdom om samværsrett med barn i fosterhjem

Høyesterett avsa 23. oktober 2014 dom i en sak der spørsmålet var om samvær mellom de biologiske foreldrene og deres tre år gamle datter, som bor i fosterhjem, måtte avskjæres helt på grunn av risiko for at mors far ville bortføre barnet.¹⁷⁷

Høyesterett viste til at barn og foreldre som utgangspunkt har rett til samvær med hverandre, og at dette følger både av barnevernloven, barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 3 og EMK artikkel 8. Der barnevernloven åpner for at det kan nektes samvær, skal dette skje etter en bred skjønnsmessig vurdering, der det legges avgjørende vekt på hva som er til barnets beste. Etter praksis fra EMD bør samvær bare nektes i ekstraordinære tilfeller, og bare der de er motivert av hensynet til barnets beste. Høyesterett mente dette ikke gir anvisning på en annen

¹⁷⁶ HR-2014-1399-U, publisert i Rt. 2014 s. 702

¹⁷⁷ HR-2014-2068-A, inntatt i Rt. 2014 s. 976

norm enn det Høyesterett til nå har lagt til grunn, og at normen også er i tråd med Grunnloven §§ 102 og 104.

Høyesterett tok så for seg mors anførsel om at dersom samvær mellom henne og barnet nektes, mister barnet muligheten til å oppleve og å bli kjent med sin kulturelle identitet som norsk rom. Høyesterett viste til at både barnekonvensjonen artikkel 30, SP artikkel 27 og Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter artikkel 5 sikrer barnet denne retten. At samværsnekt lett vil frata barnet mulighet til å bli kjent med og oppleve den kulturen det er født inn i, underbygget ifølge Høyesterett at det skal spesielle og sterke grunner til for å nekte samvær.

Høyesterett gikk deretter over til å undersøke hvordan risiko for bortføring skulle bedømmes. Høyesterett kom til at det sentrale i vurderingen av om samvær skal nektes, er at det foreligger en reell risiko for bortføring dersom samvær gjennomføres. Det må foreligge konkrete holdpunkter som underbygger frykten og risikoen må være aktuell. Men det kan ikke kreves sannsynlighetsovervekt.

Høyesterett uttalte at det var uklart om lagmannsretten hadde foretatt en riktig lovanvendelse i den foreliggende saken. Høyesterett savnet også en vurdering av omstendighetene på det aktuelle tidspunktet, herunder det forhold at mors far nå sonet en dom på over fire år og derfor ikke selv kunne kidnappe barnet eller utøve innflytelse på mor, samt forhold ved mor som gjorde at hun nå ville ha mulighet til å stå imot et eventuelt press fra familien. Høyesterett fant at saken var for dårlig belyst til at det kunne konstateres at faren for bortføring var reell og aktuell. Høyesterett bemerket at det ikke er tilstrekkelig at politiet generelt sier at det er kidnappingsfare i miljøet. Lagmannsrettens dom ble derfor opphevet.

6.9 Høyesterettskjennelser om samtykke til å fremme anke i barnevernssak

Høyesteretts ankeutvalg avga 3. november 2014 kjennelse i to saker som handlet om lagmannsrettens beslutning om ikke å gi samtykke til fremme av anke over dom i barnevernssak etter tvisteloven § 36-10 tredje ledd bokstav c.

I den første saken¹⁷⁸ viste ankeutvalget til at lagmannsretten etter lovbestemmelsen skal samtykke til å fremme anken når det foreligger «vesentlige svakheter ved tingrettens avgjørelse eller saksbehandling». Ankeutvalget påpekte at det etter ordlyden skal en del til før det foreligger vesentlige svakheter. Utrykket måtte ifølge ankeutvalget ses i lys av at hele samtykkeordningen er basert på at behandlingen i fylkesnemnda og tingretten gir den påkrevde rettsikkerhet og de nødvendige garantier for at avgjørelsen i saken bygger på det grunnleggende hensynet til barnets beste. Bestemmelsens forarbeider viser til ønsket om at det raskt skal bli ro rundt barna, og ankeutvalget mente derfor at ankebehandling bare er en sikkerhetsventil der lovens normalordning ikke slår til.

Høyesteretts ankeutvalg fant likevel at det ikke bare er der tingrettens arbeid har vært så slett at partene ikke har hatt en forsvarlig rettslig prøving, at anke skal tillates. Også andre vesentlige svakheter ved tingrettens saksbehandling eller avgjørelse er omfattet av bestemmelsen, slik som selve resultatet, begrunnelsen eller det faktiske og rettslige avgjørelsesgrunnlaget. Eventuelle svakheter må ses i sammenheng.

Utvalget fant grunn til å påpeke at bestemmelsens bokstav d åpner for at det gis samtykke der tingretten har gått lenger enn fylkesnemnda i å tillate særlig inngripende tiltak. Høyesterett har tidligere fremhevet at rettsikkerhethensynet som ligger i en reell to-instansbehandling, tilsvarende kan foreligge på barnets hånd der tingretten fastsetter mindre tvang, i form av mer samvær mot barnets ønske. Ankeutvalget bemerket at også ved anvendelse av bokstav c må vurderingen skje i lys av de særlige rettssikkerhetshensyn som også der kan gjøre seg gjeldende, og særlig nødvendigheten av å sikre at avgjørelsen er i tråd med hensynet til barnets beste.

Høyesteretts ankeutvalg kom etter dette til at lagmannsretten hadde lagt en feil lovanvendelse til grunn, og opphevet beslutningen. I den andre saken ble denne lovforståelsen lagt til grunn.¹⁷⁹

6.10 Barneombudets rapport om helse på barns premisser

Barneombudet lanserte i mars 2014 rapporten «Helse på barns premisser».¹⁸⁰ Rapporten kartlegger fire områder knyttet til barn og helse: skolehelsetjenesten, barn på sykehus, helsesituasjonen til barn med fluktbakgrunn og helsesituasjonen til barn utsatt for vold og overgrep.

¹⁷⁸ HR-2014-2129-U, inntatt i Rt. 2014 s. 1034

¹⁷⁹ HR-2014-2138-U

¹⁸⁰ Tilgjengelig på <http://barneombudet.no/rapporthelsepabarnspremisser/>

Bakgrunnen for rapporten var at Barneombudet var bekymret for at viktige helsetjenester til barn ble nedprioritert, og at det var lite fokus på barns behov og rett til medvirkning. Kartleggingene baserer seg på barns oppfatninger og anbefalinger, spørreundersøkelser, innsyn i saker hos Utlendingsnemnda og samtaler med fagpersoner, forskere og offentlige ansatte som arbeider med barns helse.

For det første undersøkte rapporten skolehelsetjenesten. Barnekonvensjonen gir barn rett til nødvendige helsetjenester og forplikter myndighetene til å legge til rette for at forholdene er mest mulig optimale for at barn kan utvikle god helse, blant annet ved å prioritere tilgang til primærhelsetjenesten, jmfør artikkel 24. Rapporten viser at skolehelsetjenesten kun tilbød det aller mest nødvendige av helsehjelp, hadde lange ventelister og var lite tilgjengelig for barna. I tillegg manglet tjenesten kompetanse om vold og overgrep, psykisk helse og helseplager hos barn med fluktbakgrunn. Rapporten anbefalte å gjøre skolehelsetjenesten mer tilgjengelig og synlig for barn blant annet ved å sikre et tilstrekkelig antall helsesøstre, kompetanse om psykisk helsearbeid og å informere barna om skolehelsetjenesten.

For det andre undersøkte rapporten om sykehusene var i tråd med barnekonvensjonens krav. Rapporten viser at sykehusene var dårlig tilpasset barn i ulike aldersgrupper. Flere nyfødtintensivavdelinger var innrettet på en slik måte at Barneombudet var bekymret for om helsehjelpen var forsvarlig, og sykehusene tilrettela bare i svært begrenset grad for ungdom. Rapporten anbefalte blant annet tilrettelegging for familiebasert nyfødtomsorg og tilpasning av sykehusene til ungdom.

For det tredje undersøkte rapporten helsesituasjonen til barn med fluktbakgrunn. Barnekonvensjonen gir de mest ressursvake gruppene av barn, for eksempel barn med fluktbakgrunn, rett til spesiell oppmerksomhet og forplikter myndighetene til å kartlegge hvilke barn som kan være avhengige av spesielle tiltak for å få retten til helse realisert, jmfør artikkel 2. Barneombudet fant indikasjoner på at lang botid i asylmottak har negative helsekonsekvenser for barn med fluktbakgrunn, at tilgangen til et lavterskeltilbud med kvalifisert psykisk helsehjelp etter bosetting virket å være dårlig mange steder, og at det var forskjeller i hvordan barns helsesituasjon ble vurdert ved behandling av sak om oppholdstillatelse hos Utlendingsnemnda. Rapporten anbefalte blant annet å redusere ventetiden i asylmottak, sørge for tilstrekkelig kompetanse på psykisk helsearbeid rettet mot barn med fluktbakgrunn samt klarere regulering og vurdering av barnets helsesituasjon i saker om oppholdstillatelse.

For det fjerde undersøkte rapporten helsesituasjonen til barn utsatt for vold og overgrep. Barnekomiteen trekker frem omsorgssvikt og vold i nære relasjoner som betydningsfulle faktorer når det gjelder barns mulighet til å utvikle god helse. Helsetilbudet til barn utsatt for vold og seksuelle overgrep, var ifølge rapporten varierende. Mangel på medisinske undersøkelser og dårlig tilpasset psykisk helsevern var blant problemområdene. Rapporten anbefalte blant annet medisinske akutttilbud for barn som har vært utsatt for vold og seksuelle overgrep, samt økt oppmerksomhet på temaet i helseutdanning og kurs.

6.11 Ny tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom

Regjeringen Solberg la i november 2014 frem en ny tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom med tittelen *En god barndom varer livet ut*.¹⁸¹

I forordet, signert av barne- likestillings- og inkluderingsminister Solveig Horne, helse- og omsorgsminister Bent Høie, justis- og beredskapsminister Anders Anundsen og kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen, ble det fremhevet at å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom, er Norges viktigste bidrag til å oppfylle barnekonvensjonens forpliktelser.

Tiltaksplanen gjelder for perioden 2014–2017 og inneholder 43 tiltak for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom. Hovedmålsetningen med planen er å forebygge og hindre at barn og ungdom utsettes for vold og seksuelle overgrep i eller utenfor hjemmet. Barn og ungdom som utsettes for vold og overgrep skal sikres tidlig og riktig hjelp, uavhengig av hvor i landet de bor.

I planen rettes innsatsen mot følgende områder:

- Forebyggende arbeid og godt foreldreskap
- Det offentlige ansvar
- Barn og ungdoms egen deltakelse
- Tverrfaglig samarbeid og frivillig sektor
- Rett hjelp til rett tid
- Forskning og kompetanse

¹⁸¹ Planen er tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/foa/bld_overgrep_web.pdf

Tiltaksplanen omfatter alle barn og ungdom mellom 0–18 år. Arbeidet med planen er koordinert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, og skal gjennomføres i tett samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet med direktorater.

6.12 Redd Barnas rapport om norske myndigheters oppfølging av merknader fra FNs barnekomité

Redd Barna lanserte 10. november 2014 rapporten «20 år med merknader – Hva har skjedd?». ¹⁸² Tema for rapporten var hvordan norske myndigheter hadde fulgt opp kritikk og anbefalinger fra FNs barnekomité de siste 20 årene, fra den første rapporteringen i 1994 til den siste rapporteringen i 2008.

Rapporten hadde tre hoveddeler. Den første delen tok for seg noen politiske områder der det hadde vært en positiv utvikling, blant annet inkorporering av barnekonvensjonen i norsk lov, nedgang i antall fengslede barn, endringer i religionsundervisningen, et mer uavhengig barneombud og statens barnehus for barn som er utsatt for vold og seksuelle overgrep. Den andre delen beskrev de politiske områdene der det var tydeligst gap mellom barnekomiteens anbefalinger og myndighetenes oppfølgingsarbeid. Problemområder som ble beskrevet, var ulikhet i tjenestetilbudet mellom landets kommuner, asylsøkende barns rettigheter, barn som lever i fattigdom, barns rett til å si sin mening og bli hørt, barn med funksjonsnedsettelse, forebygging av vold, overgrep og omsorgssvikt samt barn som utsettes for menneskehandel. Den tredje delen var rapportens hoveddel, der samtlige merknader ble gjennomgått og kommentert.

Rapporten konkluderte med at mye bra har skjedd de siste 20 årene, men at det fremdeles gjensto mange utfordringer før barn i Norge har fått oppfylt sine rettigheter, og at dette særlig gjaldt de mest utsatte gruppene av barn.

6.13 Novas rapport om barn i asylsaker

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (Nova) utga januar 2014 rapporten «Barn i asylsaker» som var en evaluering

¹⁸² Rapporten er tilgjengelig på <http://www.reddbarna.no/nyheter/20-aar-med-merknader>

og kartlegging av hvordan barns situasjon blir belyst i Utlendingsnemndas saksbehandling, herunder høring av barn.¹⁸³

Bakgrunnen for rapporten var et av tiltakene i stortingsmeldingen Barn på flukt (St. meld. 27 (2011–2012), der Regjeringen ønsket å initiere en slik evaluering og kartlegging av UNEs behandling av klager på avslag på asyl, og anmodning om omgjøring av slike saker. Novas rapport bygget på en kvalitativ undersøkelse.

Rapporten viste at UNE ofte hører barnet for å få belyst saken best mulig etter forvaltningsloven § 17. Etter FNs barnekonvensjon artikkel 12 har det imidlertid en egenverdi at barnet høres, og rapporten anbefalte UNE å høre *alle* barn som ikke tidligere er blitt hørt, samt barn der det har gått lang tid siden barnet uttalte seg, eller der barnets situasjon er endret. Barnets rett til å bli hørt er et av barnekonvensjonens grunnprinsipper, og rapporten anbefalte at denne retten derfor burde flyttes fra utlendingsforskriften og inn i utlendingsloven.

Videre fant Nova at det var flere sentrale tolknings- og rettsanvendelsessspørsmål knyttet til utlendingsforskriften. Rapporten påpekte at det må tydeliggjøres at også barn under sju år har en rett til å bli hørt, og at høringene skal foregå muntlig. Det måtte ifølge rapporten presiseres hvordan en lavere juridisk terskel for barn skal vurderes og praktiseres, både generelt og spesielt når det gjelder særlig sårbare barn. Det burde her særlig innarbeides hvordan allmennpreventive hensyn er relevant mot å anvende en lavere terskel for barn.

Rapporten anbefalte at utlendingsforskriften skal presisere barnespesifikke forfølgelsesformer, og særlig hvilken betydning det skal ha at barnet risikerer å bli utsatt for vold og overgrep av omsorgspersoner ved retur. Det må også presiseres i hvilke saker barns tilknytning til riket skal kunne være utslagsgivende, og hvilke typer innvandringsregulerende hensyn som kan gå foran hensynet til barnet.

183 Tilgjengelig på <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2014/Barn-i-asylsaker>

7. FUNKSJONSHEMMEDES RETTIGHETER

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 det ikke er nevnt i oppregningen av aktuelle diskrimineringsgrunnlag. Dette er kommet klart til uttrykk i BK; der nevnes uttrykkelig funksjonshemming som forbudt diskrimineringsgrunnlag i artikkel 2. I tillegg forplikter BK artikkel 23 statene til å legge til rette for funksjonshemmede barns aktive deltakelse i samfunnet og til å gi funksjonshemmede barn tilpasset spesialomsorg.

Norge ratifiserte 3. juni 2013 FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.¹⁸⁴ Konvensjonen slår fast at de alminnelige menneskerettighetene også gjelder for personer med nedsatt funksjonsevne, og at statene forplikter seg til å arbeide aktivt for å gjennomføre disse rettighetene. Det gjelder sivile og politiske rettigheter, som ytringsfrihet og frihet fra tortur, men også økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. Dermed gjelder diskrimineringsforbudene i disse konvensjonene som norsk rett.

Rettighetene for personer med nedsatt funksjonsevne reguleres særskilt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.¹⁸⁵ Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Arbeidsmiljøloven beskytter mot diskriminering og trakassering i arbeidslivet.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Konvensjonsteksten er tilgjengelig på www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconve.pdf

¹⁸⁵ Lov av 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

¹⁸⁶ Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv., kap. 13.

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om funksjonshemmedes rettigheter.

7.1 Generell kommentar om likhet for loven fra FNs komité for funksjonshemmedes rettigheter

FNs komité for funksjonshemmedes rettigheter offentliggjorde 19. mai 2014 sin første generelle kommentar som omhandlet likhet for loven, en rettighet som blant annet følger av CRPD artikkel 12.¹⁸⁷ Den generelle kommentaren dreide seg primært om det normative innholdet i artikkel 12 og statenes forpliktelser etter denne bestemmelsen.

Komiteen tolket CRPD artikkel 12 i tråd med konvensjonens grunnleggende prinsipper, blant annet artikkel 3 om respekt for menneskets iboende verdighet, individuell autonomi og ikke-diskriminering.

Komiteen understreket at likhet for loven er et grunnleggende menneskerettslig prinsipp, som er uunnværlig for utøvelse av andre menneskerettigheter. Komiteen viste til at rettigheten allerede følger av verdenserklæringen om menneskerettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, og at CRPD artikkel 12 derfor ikke etablerer noen ny rettighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Artikkel 12 er derimot ment som presisering av det faktum at retten til likhet for loven også gjelder for personer med nedsatt funksjonsevne, og hvilke forpliktelser staten har overfor denne gruppen.

Komiteen gjorde det klart at det ikke foreligger noen legitime unntak fra retten til likhet for loven, og viste i den sammenheng til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 4, som ikke åpner for unntak fra bestemmelsen, heller ikke i krise- eller nødsituasjoner.

Ifølge komiteen er statene forpliktet til å undersøke alle sider av lovverket for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får utøve sin rettslige handleevne på lik linje med andre. Komiteen viste i den sammenheng til at personer med nedsatt funksjonsevne gjennom historien har blitt nektet sin rett til rettslig handleevne på mange områder, på grunnlag av diskriminerende lover som tillater vergemål, overformynderi og bruk av tvang i psykisk helsevern. Komiteen var tydelig på at all slik praksis må avskaffes.

187 Kommentaren er tilgjengelig på <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/031/20/PDF/G1403120.pdf?OpenElement>

Komiteen understreket videre at retten til rettslig handleevne er nødvendig for utøvelse av sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Dette har særlig betydning for personer med nedsatt funksjonsevne i prinsipielle avgjørelser om deres helse, utdanning og arbeid. Fratakelse av rettslig handleevne har i mange tilfeller ført til at personer med nedsatt funksjonsevne har blitt blit nektet grunnleggende rettigheter, inkludert retten til å stemme, retten til å gifte seg og stifte familie, reproduktive rettigheter, foreldrerettigheter, rett til å gi samtykke til intime relasjoner og medisinsk behandling.

Komiteen uttalte også at alle personer med nedsatt funksjonsevne, inkludert de med fysiske, psykiske, intellektuelle eller sansedefekter, har blitt fratatt rettslig handleevne og beslutningsmyndighet, men at personer med kognitive eller psykososiale funksjonshemninger uforholdsmessig ofte blir utsatt for slike krenkelser. Komiteen bekreftet at en persons status som funksjonshemmet aldri kan være grunnlag for å nekte rettslig handleevne eller andre rettigheter som er fastsatt i CRPD artikkel 12.

7.2 Generell kommentar fra FNs komité for funksjonshemmedes rettigheter om tilgjengelighet

FNs komité for funksjonshemmedes rettigheter offentliggjorde 19. mai 2014 sin andre generelle kommentar som omhandlet tilgjengelighet etter CRPD artikkel 9.¹⁸⁸ Den generelle kommentaren dreide seg primært om det normative innholdet i artikkel 9 og statenes forpliktelser etter denne bestemmelsen.

Komiteen fremhevet innledningsvis at tilgjengelighet er en forutsetning for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne leve selvstendig og delta fullt ut og på like fot med andre i samfunnet. Uten tilgang til transport, til informasjon, kommunikasjon og offentlige tjenester vil personer med nedsatt funksjonsevne ikke ha reell mulighet til deltagelse i samfunnslivet, og retten til tilgjengelighet er derfor et grunnleggende prinsipp i CRPD. Det ble videre understreket at tilgjengelighet er av stor betydning for muligheten til en effektiv oppfyllelse av sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Komiteen viste til at tilgjengelighet etter CRPD artikkel 9 er en avgjørende forutsetning for oppfyllelsen av retten til bevegelsesfrihet som

¹⁸⁸ Kommentaren er tilgjengelig på <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/13/PDF/G1403313.pdf?OpenElement>

følger av flere grunnleggende menneskerettsdokumenter, blant annet FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 12. Tilsvarende er tilgang til informasjon og kommunikasjon sett på som en forutsetning for menings- og ytringsfrihet, jamfør SP artikkel 19 punkt 2.

Komiteen uttalte at manglende fysisk tilgjengelighet sjelden er en følge av en bevisst vilje til å hindre at personer med nedsatt funksjonsevne får tilgang til steder eller tjenester, men at slike hindringer ofte skyldes uvitenhet og manglende informasjon. Det er derfor nødvendig å endre holdninger til personer med nedsatt funksjonsevne for å bekjempe stigma og diskriminering, gjennom løpende utdanning, innsats, bevisstgjøring, kulturkampanjer og kommunikasjon.

Komiteen viste til at personer med nedsatt funksjonsevne i mange land blir forhindret fra å få gjennomført noen av sine grunnleggende rettigheter, som retten til å søke arbeid eller tilgang til helsevesenet, på grunn av mangel på tilgjengelig transport. Gjennomføringen av tilgjengelighetslover er fremdeles mangelfull mange steder.

En sentral utfordring som ble fremhevet av komiteen, var mangelen på en tilstrekkelig overvåkingsmekanisme for å sikre den praktiske gjennomføringen av tilgjengelighetsstandarder og relevant lovgivning. I enkelte stater er det kommunene som har overvåkingsansvaret, men de mangler kunnskap og ressurser til å gjennomføre dette ansvaret på en forsvarlig måte. En annen kjent utfordring er mangelfull opplæring og utilstrekkelig involvering av personer med nedsatt funksjonsevne og deres interesseorganisasjoner i slik opplæring.

7.3 Likestillings- og diskrimineringsombudets og likestillings- og diskrimineringsnemdas uttalelser om nektning av adgang til utesteder på grunn av nedsatt funksjonsevne

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemda avga i 2014 flere uttalelser som omhandlet spørsmålet om utesteder hadde handlet i strid med forbudet mot diskrimineringsforbudet, ved å nekte personer med nedsatt funksjonsevne adgang til servering.¹⁸⁹

I to av sakene var klageren synshemmede som ble nektet alkoholserving. I en tredje sak var klageren en kvinne med en nevromuskulær

¹⁸⁹ Sak nr. 13/1813, 14/86 og 13/1476, tilgjengelige på www.ldo.no og sak nr. 29/2014, tilgjengelig på www.likestillingsnemda.no

sykdom som ble nektet adgang til et utested. Avvisningene fra utestedene var begrunnet i at klagerne ble oppfattet som berusede. I alle sakene opplyste klagerne om funksjonsnedsettelsen da de ble konfrontert. Disse forklaringene ble avvist fordi klagerne ikke kunne vise dokumentasjon på funksjonsnedsettelsen, eller med begrunnelsen at nedsatt funksjonsevne var en vanlig bortforklaring fra berusede gjester.

Ombudet og nemda vurderte om klagerne hadde blitt diskriminert i strid med diskrimineringsforbudet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og det ble fastslått at klagerne ble dårligere stilt enn andre på grunn av sine nedsatte funksjonsevner. Det ble bemerket at det ikke nødvendigvis må ha vært en intensjon eller hensikt å diskriminere for at en handling skulle være i strid med lovens diskrimineringsforbud.

Forskjellsbehandlingen kunne likevel være lovlig dersom det var nødvendig for å oppnå et saklig formål. Ombudet og nemda kom til at det å sikre at utestedet overholdt alkoholregelverket, var et saklig formål. Formålet kunne imidlertid vært oppnådd ved en grundigere vurdering av de aktuelle personene, og det var ikke nødvendig å nekte servering før det var foretatt en slik vurdering. Nemda uttalte at det måtte pålegges et ansvar for serveringssteder å klare å skille mellom åpenbar beruselse og nedsatt funksjonsevne, og ombudet mente at dette kunne gjøres uten å kreve dokumentasjon på det siste.

Konklusjonen var at utestedene hadde handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

Ombudet så at det kan være en utfordring for utesteder å sikre en tilstrekkelig grundig vurdering i slike saker, og uttalte at de vil ta dette opp med næringssetaten for å se på muligheten for å iverksette tiltak.

7.4 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om TT-ordningen i Akershus

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 4. februar 2014 uttalelse i en sak om hvorvidt Akershus fylkeskommunes forskrift om transport av funksjonshemmede var i samsvar med diskriminerings- og tilgjengelighetslovene av 2008 og 2013.¹⁹⁰

Klageren A fikk avslag på utvidet reiserett etter forskrift for funksjonshemmede i Akershus fordi hun ikke falt inn under forskriftens uttøm-

190 Sak 13/1169, tilgjengelig på www.ldo.no

mende oppregning av hvilke grupper som skal tildeles slik rett. Det ble ikke foretatt en individuell behovsprøving.

Ombudet vurderte om A var blitt diskriminert etter den gamle loven av 2008, og forskriften ble vurdert etter loven av 2013. Ombudet vurderte først om det forelå direkte diskriminering ved at A ble behandlet dårligere enn andre i en tilsvarende situasjon på grunn av nedsatt funksjonsevne. Ombudet viste til at diskriminering også kan gjelde usaklig forskjellsbehandling mellom personer med ulike former for nedsatt funksjonsevne.¹⁹¹

A hadde dokumentert at hennes funksjonsevne var for redusert til at hun kunne benytte seg av offentlig transport. Ettersom forskriftens oppregning ble ansett som en uttømmende presisering, mente ombudet at A ble stilt dårligere enn andre i en tilsvarende situasjon.

Ombudet vurderte videre om forskjellsbehandlingen likevel ikke var i strid med diskrimineringsforbudet fordi den var nødvendig for å oppnå et saklig formål og ikke var uforholdsmessig inngripende overfor den som ble rammet.

Akershus fylkeskommune anførte at de hadde behov for objektive kriterier ved vurderingen av hvem som skulle få utvidet reiserett, for å sikre likebehandling og forutsigbarhet. Ombudet påpekte at dette er grunnleggende prinsipper i forvaltningsretten, men bemerket at fylkeskommunen ikke hadde kommet med en begrunnelse for hvorfor akkurat disse funksjonsnedsettelsene skulle gi grunnlag for utvidet reiserett. Ifølge ombudet taler likebehandlingsprinsippet for at personer med like store behov skal behandles likt.

Fylkeskommunen anførte videre at objektive kriterier var viktig for å sikre en effektiv administrering av ordningen, slik at ikke penger som kunne bli brukt til transport, ble brukt til administrasjon. Ombudet bestred ikke at effektiv administrasjon i seg selv kan være et saklig hensyn, men stilte spørsmål ved ønsket om å unngå at avgjørelser baseres på individuelle behov. Ombudet minnet om at FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 9 nr. 1 vanskelig kan gjennomføres uten at det tas utgangspunkt i individuelle behov. Selv om effektiv saksbehandling kan være et saklig formål, mente ombudet det ikke var nødvendig for å oppnå et slikt formål at tildelingskriteriene var ulike typer nedsatt funksjonsevner uten noen form for behovsprøving.

191 Se *Årbok 2013(?)* s. 237.

Ombudet konkluderte derfor med at forskriften var i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av 2013. Ombudet mente også at Akershus fylkeskommune brøt diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av 2008 § 4 da A ikke fikk utvidet reiserett uten at det ble foretatt noen form for individuell behovsprøving.

7.5 Uttalelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet om at avvisning ved flyreise var diskriminering

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 11. mars 2014 uttalelse i en sak som gjaldt spørsmålet om et flyselskap hadde opptrådt i strid med forbudet mot diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse ved å nekte en mann med Downs syndrom å fly til Tenerife uten ledsager.¹⁹²

Det var enighet mellom partene om at klageren var nektet å fly uten ledsager som følge av sin funksjonsnedsettelse. Det var derfor klart at klageren var utsatt for forskjellsbehandling som følge av funksjonsnedsettelsen. Spørsmålet var videre om forskjellsbehandlingen kunne være tillatt etter unntaksbestemmelsen i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4.

Etter lovens § 4 fjerde ledd skal forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor dem som forskjellsbehandles, ikke anses som diskriminering etter loven. Flyselskapet hadde opplyst at klageren ble nektet å fly uten ledsager fordi han ikke oppfylte krav som selskapet stiller av sikkerhetsmessige grunner, og som er godkjente av Luftfartstilsynet. Ombudet viste til at det følger av lovens forarbeider at hensynet til sikkerhet vil være et typisk saklig formål.

Det neste spørsmålet var om det var nødvendig for flyselskapet å nekte klageren å fly uten ledsager for å oppnå det saklige formålet. Ombudet forsto de faktiske forholdene slik at klageren ble stanset på bakgrunn av at han har Downs syndrom, og at flypersonalet vurderte det dithen slik at han ikke kunne fly uten ledsager på grunn av dette. Ombudet viste videre til flyselskapet ikke hadde gjort en konkret vurdering av om hvorvidt klager oppfylte de kravene som av sikkerhetsmessige grunner stilles overfor passasjerer med spesielle behov som ønsker å reise uten ledsager. Ombudet understreket at personer med Downs syndrom har betydelig variasjon med hensyn til intelligens og personlige egenskaper,

¹⁹² Sak nr. 13/2310 tilgjengelig på ldo.no

og at det på grunn av denne variasjonen i hvordan syndromet arter seg, er viktig å vurdere den enkeltes evner individuelt.

Ombudet kom etter dette til at da flyselskapet ikke foretok en individuell vurdering av hvorvidt klageren oppfylte flyselskapets krav til passasjerer med spesielle behov, var det ikke sannsynliggjort at forskjellsbehandlingen var nødvendig for å oppnå et saklig formål.

Ombudet la til grunn at det ikke var nødvendig av flyselskapet å nekte klageren å fly på bakgrunn av han har Downs syndrom, og at det derfor forelå ulovlig diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

8. FLYKTNINGERS OG ASYLSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN

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 der 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 Endringer i utlendingsloven om unntak fra taushetsplikt

Stortinget vedtok 9. desember 2014 endringer i utlendingsloven.¹⁹³ Det ble innført en ny bestemmelse om unntak fra taushetsplikt for ansatte i asylmottak. Lovendringen bygget på Prop. 104 L (2013–2014).

Første ledd i den nye bestemmelsen innførte en plikt for ansatte i mottak til å utlevere opplysninger om en beboer til utlendingsmyndighetene når dette etterspørres. Den innebar videre en rett for ansatte i mottak å gi opplysninger av eget tiltak til utlendingsmyndighetene. Bestemmelsen påpekte at slike opplysninger kan gis på tross av reglene om taushetsplikt etter forvaltningsloven.

Andre ledd i den nye bestemmelsen fastslo at ansatte i mottak, omsorgssentre for mindreårige og barnevernsinstitusjoner ikke kan anmo-

¹⁹³ Lovvedtak 15 (2014-2015) om endringer i utlendingsloven mm.

des å gi opplysninger etter første ledd om beboere som er enslige mindreårige asylsøkere. Denne bestemmelsen ble vedtatt etter et mindretallsforslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Forslaget fra Kommunal- og forvaltningskomiteen innebar derimot en adgang til å gi opplysninger om de mindreåriges opprinnelsesland, identitet, omsorgspersoner, alder og særlige sårbarhet. Komiteens forslag ble nedstemt til fordel for mindretallsforslaget.

8.2 EMDs dom i Tarakhel mot Sveits

EMD avsa 4. november 2014 dom i storkammer i saken Tarakhel mot Sveits.¹⁹⁴ Norge innga bemerkninger som tredjepart til støtte for Sveits.

Klagerne var en familie på åtte som kom til Italia som asylsøkere i 2011. Klagerne forlot etter kort tid asylmottaket i Italia og dro til Østerrike og senere Sveits, der de søkte om asyl. Sveitsiske myndigheter besluttet å ikke behandle asylsøknaden, med begrunnelsen at Italia var ansvarlig for behandlingen etter Dublin-forordningen. Klagerne anførte at en retur til Italia ville være en krenkelse av deres rettigheter etter EMK artikkel 3, på grunn av systematiske mangler ved asylmottakssystemet i Italia.

Selv om det ikke var bestridt at saken falt inn under sveitsiske myndigheters ansvar etter konvensjonen, bemerket Domstolen kort at Dublin-forordningen har en suverenitetsklausul, som gjør at landene kan vurdere asylsøknader selv om ansvar hviler på en tredjestat. Dersom Sveits mente mottakerlandet ikke oppfylte konvensjonens krav, var de ikke folkerettslig forpliktet til å returnere asylsøkerne.

Domstolen minnet om at retur av en asylsøker kan komme i konflikt med artikkel 3 der det er betydelig grunnlag for å tro at det er en reell risiko for at vedkommende vil bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Domstolen vurderte først om den overordnede situasjonen i Italia tilsa at det forelå en slik risiko. Domstolen vurderte hurtigheten av identifisering av asylsøkere, kapasiteten på asylmottakene og forholdene ved disse, og konkluderte med at situasjonen i Italia på ingen måte kunne sammenlignes med forholdene i Hellas som domstolen vurderte i 2011.¹⁹⁵ Asylmottakssystemet i Italia kunne derfor ikke i seg selv

194 Klage nr. 29217/12

195 Klage nr. 30696/09

stenge for all retur til Italia, selv om den informasjonen som var presentert for Domstolen, ga betydelig rom for tvil om systemets kapasitet.

Domstolen vurderte deretter klagerens individuelle situasjon. Selv om situasjonen ikke var sammenlignbar med Hellas i 2011, uttalte Domstolen at det ikke var en ubegrunnet mulighet for at Italia ikke hadde innkvartering til et betydelig antall returnerte asylsøkere, eller at innkvarteringen ville være i overfylte asylmottak uten privatliv, og til og med i helsefarlige og voldelige omgivelser. Sveitsiske myndigheter var derfor ifølge Domstolen pålagt å få forsikring fra Italia om at klagerne ville få plass i mottak, at forholdene ved mottaket ville være tilpasset barnas alder, og at familien ikke ville bli splittet. Domstolen bemerket at selv om Italia garanterer familier med barn visse fasiliteter, hadde ikke myndighetene gitt nærmere detaljer om hvordan klagerne ville bli tatt hånd om. Domstolen konkluderte med at det ville være en krenkelse av EMK artikkel 3 dersom Sveits returnerte klagerne til Italia uten å motta individuelle garantier for at de ville bli tatt hånd om.

8.3 Høyesterettsdom om at flyktninger ikke kan bli straffet for ulovlig innreise til Norge

Høyesterett avsa 24. juni 2014 dom i en sak om forbudet i flyktningkonvensjonen artikkel 31 nr. 1 mot å straffe flyktninger for ulovlig innreise og opphold.¹⁹⁶

A var en kamerunsk statsborger som ankom Oslo Gardermoen 17. september 2013. I passkontrollen viste han et falskt portugisisk oppholdskort. Han ble tatt til side for nærmere undersøkelse og opplyste etter hvert på forespørsel at han søkte beskyttelse i Norge. Fremvisningen av det falske oppholdsdokumentet førte til at A ble dømt for dokumentfalsk. Spørsmålet i saken var om A hadde oppfylt et av vilkårene for straffefrihet etter flyktningkonvensjonen, nemlig at asylsøkeren «straks» fremstiller seg for myndighetene og godtgjør at vedkommende har hatt gyldig grunn til lovbruddet.

Høyesterett viste til at ordet «straks» ikke var en heldig oversettelse av det engelske uttrykket «without delay». Høyesterett støttet seg på FNs høykommissær for flyktnings retningslinjer fra 1999, der det fremgikk at beskyttelsesbehovet bak konvensjonen tilsa at det må foretas en konkret vurdering av hva som i det enkelte tilfellet ble ansett som «without delay». I denne vurderingen måtte det tas hensyn til hva slags

196 HR-2014-01323-A, publisert i Rt. 2014 s. 645

situasjon flyktningen objektivt sett var i, men også hvordan flyktningen, ut fra sine forutsetninger, hadde grunn til å oppfatte den. Høyesterett viste til at også situasjoner der flyktningen opplyser om beskyttelsesbehov etter å ha blitt stanset av myndighetene, må vurderes konkret.

Høyesterett påpekte at objektivt sett er det ingen grunn for en flyktning som kommer til Norge å unnlate å gjøre oppmerksom på eventuelle falske dokumenter allerede i passkontrollen. Høyesterett viste likevel til at det kan variere hvordan asylsøkere opplever situasjonen ved grensepassering. I tillegg behandler ikke alle land asylsøkere som stanses i passkontrollen med falske dokumenter slik Norge gjør, og asylsøkere kan derfor ha en reell frykt for ikke å slippe gjennom passkontrollen. Høyesterett påpekte at også vanlige reisende ofte oppfatter at de ikke er kommet til landet før passkontrollen er passert, og vil føle uro for sin rettsstilling dersom de skulle bli avvist.

Høyesterett konkluderte med at A meldte fra «without delay». Høyesterett påpekte også at A søkte asyl før innreisekontrollen var avsluttet, og at straffrihetsvilkåret derfor måtte være oppfylt. Høyesterett opphevet lagmannsrettens dom.

8.4 Sivilombudsmannens uttalelse etter besøk på politiets utlendingsinternat på Trandum

Sivilombudsmannen avga 13. august 2013 uttalelse etter et besøk på politiets utlendingsinternat på Trandum høsten 2012 og etterfølgende kommunikasjon med Politiets utlendingsenhet (PU).¹⁹⁷

Besøket i 2012 hadde som formål å bli orientert om forholdene ved internatet og endringer siden 2008. Innledningsvis påpekte ombudsmannen at deler av internatet hadde gjennomgått store materielle forandringer, og at sikkerheten hadde blitt styrket.

Under besøket ble det bemerket noen forhold angående sikkerhetsavdelingen på internatet. Blant annet var et videokamera uheldig plassert, og badet/dusjrommet var av dårlig standard. Etter å ha mottatt svar på bemerkningene fra PU fant ombudsmannen at forholdene på sikkerhetsavdelingen var forbedret, og at det ikke var grunn til videre oppfølging.

¹⁹⁷ Sak 2012/2408, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

Videre hadde ombudsmannen bemerkninger til hyppigheten av tilsyn på sikkerhetsavdelingen. Det fremkom at hovedregelen er at det skal foretas tilsyn hver halvtime. PU viste i sitt svar til en intensjon om å foreta mer individuelle vurderinger og tilpasning av tilsynsfrekvensen, og dette ble ansett positivt. Ombudsmannen påpekte imidlertid at de interne retningslinjene for internatet bør endres for å sikre at PUs intensjon etterleveres i praksis.

Ombudsmannen tok opp flere problemstillinger knyttet til kroppsvisitasjon, og påpekte at full kroppsvisitasjon med undersøkelse av underlivet er et svært inngripende tiltak, som kun kan utføres dersom det er nødvendig. Det ble bemerket at praksis fra EMD viser at rutinemessig og tilfeldig visitasjon med undersøkelse av underlivet kan innebære en krenkelse av forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3.

Ombudsmannen fastslo at det var et omfattende visiteringsregime. Det ble blant annet stilt spørsmål ved om praksisen med rutinemessig kroppsvisitasjon etter alle besøk kan anses som nødvendig, særlig med henblikk på det omfattende sikkerhetsregimet som allerede foreligger for besøk.

Det ble bemerket at det er positivt at retningslinjene for visitasjon av mindreårige er endret, og at det vurderes et lettere kontrollregime for familier, men det synes ikke som om det foretas en konkret vurdering av behovet for kroppsvisitasjon i hvert enkelt tilfelle, slik som loven krever. Ombudsmannen bemerket at nødvendigheten av kroppsvisitasjon måtte vurderes opp mot den for øvrig intensiverte sikkerhetssituasjonen ved internatet.

Aktivitetstilbudet for barn på internatet ble undersøkt, men disse ble berostilt etter redegjørelse fra PU om aktivitetsmuligheter i nytt bygg. Det ble etterlyst tilbakemelding på om et statistikkverktøy var på plass, slik at det kan hentes ut statistikk over barns oppholdstid på internatet.

Ombudsmannen anså det som positivt at PU skal tilrettelegge for at de internerte, under visse omstendigheter, får benytte egen telefon. Det var forståelse for at visse restriksjoner kunne anses som nødvendige, men forholdsmessigheten må vurderes opp mot øvrige måter for å kommunisere.

Avslutningsvis uttalte ombudsmannen at mye hadde endret seg siden besøket i 2008. Driften har blitt lagt om, og internatet fremstår som mer fengselslignede enn tidligere. Det er positivt at dette har ført til roligere

forhold, men på enkelte områder syntes hensynet til kontroll og sikkerhet å ha fått for stort gjennomslag på bekostning av hensynet til den enkeltes integritet og rettssikkerhet. Ombudsmannen anså det tvilsomt om rutineene er fullt ut i samsvar med den rettslige reguleringen på området.

8.5 Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppes sluttrapport

Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppe for utlendingsrett lanserte 26. juni 2014 sin sluttrapport om gruppens virksomhet.¹⁹⁸ Gruppen har siden 2007 ønsket å styrke den enkelte utlending og asylsøkers rettssikkerhet ved å gi «access to court» for prøving av prinsipielle UNE-vedtak i retten. Ved å tilby gratis rettshjelp og styrke ressursene på saksøkersiden har man søkt å oppnå en viss utjevning av den eksisterende ubalansen i partsforholdet mellom saksøker og staten.

Spørsmål om det skulle ytes bistand fra gruppen i den enkelte sak, er blitt avgjort av en arbeidsgruppe, og henviste saker ble overtatt av privatpraktiserende advokatfirmaer eller enkeltstående advokater. Gjennom gruppens virksomhet har den gjennomgått totalt 1755 vedtak. 74 saker er blitt henvist til advokat for rettslig prøving. Totalt 57 saker er endelig avgjort, 36 med positivt resultat (13 ved dom og 26 ved omgjøring) og 21 med negativt resultat.

I rapporten trakk gruppen frem behovet for fri sakførsel til utlendinger og asylsøkere som ønsker å prøve lovligheten av UNEs vedtak. Det ble foreslått at det burde gis fri sakførsel uten behovsprøving i saker om beskyttelse, vern mot utsendelse, prøvelse av forholdsmessigheten av utvisningsvedtak, og i saker der EMK artikkel 3 og 8 er påberopt. Gruppen foreslo å innføre en silingsmekanisme og en begrenset mulighet til å prøve om saken er «åpenbart grunnløs».

Gruppen påpekte også behovet for en ny ankeinstans i asyl- og utlendingssaker. Det ble vist til at UNE ikke er blitt det domstollignende organ som lovgiver så for seg. For mange saker ble ifølge gruppen ikke behandlet i nemdsmøter, men av nemdsleder alene med liten mulighet for partene til å øve innflytelse på saken. Gruppen mente at klagebehandlingen i utlendingssaker må organiseres etter de samme reglene for saksbehandling som gjelder domstolene, nærmere bestemt prinsippene om partsoffentlighet, kontradiksjon, muntlighet og bevisumiddel-

¹⁹⁸ Rapporten er tilgjengelig på http://www.advokatforeningen.no/PageFiles/6731/A_and_P_rapport.pdf

barhet. En god løsning ville ifølge gruppen være et uavhengig forvaltningsorgan, med Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker som tjenlig modell.

Endelig viste gruppen til at et nytt regelverk gjennomgående må fastlegge at «barnets beste» skal være et grunnleggende hensyn, som i konkurranse med andre hensyn må sikres en særskilt stilling.

UNE publiserte 7. juli et tilsvaer til rapporten, der de hevder at gruppen trekker for sterke konklusjoner på et spinkelt grunnlag.¹⁹⁹ Det ble vist til at gruppen har presentert forholdene som at de har vunnet flere saker enn de faktisk har gjort, at UNE faktisk har endret seg etter tidligere kritikk, og at det ikke er støtte for påstandene om systematisk saksbehandlingsfeil hos UNE.

8.6 NOAS' rapport om frihetsberøvelse av asylsøkere

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) publiserte i februar 2014 rapporten *Detention of Asylum Seekers – Analysis of Norway's international obligations, domestic law and practice*.²⁰⁰ Rapporten beskrev det internasjonale rammeverket som regulerer internering og fengsling av asylsøkere, samt i hvilken grad norsk lovgivning og praksis er i tråd med de internasjonale forpliktelsene. Rapporten omtalte i tillegg hvilket rom regjeringen har for å utvide bruken av internering av asylsøkere.

Rapporten avdekket brudd på Flyktningkonvensjonens artikkel 31 (1). Etter bestemmelsen er det straffefritt for asylsøkere å reise inn i landet på irregulære måter såfremt nærmere bestemte vilkår er oppfylt.²⁰¹ Rapporten viste at asylsøkere i Norge ble straffet med bøter eller fengsel for irregulær innreise i strid med denne bestemmelsen. Det ble oppgitt to hovedgrunner til denne praksisen. For det første kjente ikke norske myndigheter til den internasjonale forpliktelsen i tilstrekkelig grad. For det andre var riksadvokatens retningslinjer og påtalepraksis ikke i overensstemmelse med bindende folkerettslige regler for traktatoppfølging. Rapporten konkluderte med at asylsøkeres rettssikkerhet ikke ble godt nok ivarettatt, og anbefalte innføring av en lovbestemmelse mot fengsling av asylsøkere på grunnlag av irregulær innreise.

199 Svaret er tilgjengelig på <http://une.no/no/Aktuelt/Redegjorelser/Misvisende-rapport-fra-Advokatforeningen/>

200 Rapporten er tilgjengelig på <http://www.noas.no/rapport-om-internerings-norge-bryter-internasjonale-forpliktelser/>

201 Se også HR-2014-1323-A omtalt i *Årbok 2014* Del VI, 8.3.

Videre etterlyste rapporten blant annet statistikk over bruken av alternativer til fengsling av asylsøkere, en vurdering av ytterligere alternativer til fengsling, statistikk over utlendinger som settes i ordinære fengsler som følge av brudd på utlendingsloven, grunnleggende informasjon om asylprosedyren til internerte asylsøkere samt tiltak som sikrer at kompetente tolker er tilgjengelige i interneringsprosessen.

Rapporten satte også søkelys på at adgangen til preventiv fengsling innebar at det ble benyttet ulike standarder for personer med ulik oppholdsstatus i Norge, og anbefalte at utlendingslovens bestemmelse om preventiv fengsling oppheves. Videre ble det kritisert at vilkårene for internering var for vage, og at innholdet i for stor grad ble overlatt til politiets skjønnsmessige vurdering, noe som i praksis kunne vanskeliggjøre domstolenes kontroll med grunnlaget for interneringen. Rapporten anbefalte derfor at utlendingsloven må angi en uttømmende liste med objektive vilkår for internering, og at beviskravet for internering må presiseres. I tillegg ble det gjort gjeldende at reglene om internering av utlendinger ikke var presise nok, da enkelte bestemmelser i straffeprosessloven gjelder «så langt de passer». Det var også uklart hvilke av straffeprosesslovens rettssikkerhetsgarantier som gjaldt for internering av utlendinger, og i hvilken utstrekning.

I rapporten ble politiets dobbeltrolle i internerings- og tvangsretursaker kritisert. Politiets utlendingsenhets ansvar for både å drive utlendingsinternatet Trandum og å gjennomføre tvangsreturer ble karakterisert som uheldig. Ifølge rapporten var PU først og fremst opptatt av å gjennomføre returer på en effektiv måte, og mindre oppmerksomme på å forhindre returer i strid med folkeretten, karakterisert gjennom en motvilje mot å etablere et fast samarbeid med sivilsamfunnet, og mot å tilrettelegge for et utvidet rettshjelpstilbud til internerte utlendinger.

Til slutt ble maksimumsgrensen for internering problematisert. Maksimaltiden på 18 måneder ble ansett å være for lang. Det ble også problematisert at det finnes et unntak for maksimumsgrensen som medfører at enkelte utlendinger kan interneres på ubestemt tid, og det ble anbefalt en maksimaltid også for disse sakene. Rapporten anbefalte i tillegg et forbud mot internering av enslige mindreårige asylsøkere.

VII NÆRINGSLIVETS SAMFUNNSANSVAR

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 Stortingsmelding om statlig eierskap

Regjeringen, ved nærings- og fiskeridepartementet, oversendte 20. juni 2014 stortingsmeldingen Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.²⁰²

Formålet med meldingen var å presentere regjeringens syn på eierskap i Norge, der man ønsket å styrke det private eierskap og redusere statlig eierskap over tid. Stortingsmeldingens siste del presenterte regjeringens politikk for statens direkte eierskap, med et kapittel om hvordan staten bør eie.

Regjeringen forventet at alle norske selskaper tar samfunnsansvar, og det ble særlig vist til feltene klima og miljø, menneskerettigheter, ar-

²⁰² Stortingsmeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/regpubl/stmeld/2013-2014/Meld-St-27-20132014.html?id=763968>

beidstakerrettigheter og antikorrupsjon. Stortingsmeldingen la økt vekt på en tydeliggjøring fra statens side på styrenes rolle og ansvar på samfunnsansvarsområdet, vesentlighetsprinsippet i forbindelse med rapportering, og videreutvikling av interessentdialog som arbeidsmetode for å kartlegge innvirkning på mennesker, samfunn og klima og miljø og for å bedre selskapenes risikostyring.

Det ble i stortingsmeldingen vist til UN guiding principles on business and human rights, OECDs retningslinjer og ILOs åtte kjernekonvensjoner og at selskapene forventes å ha retningslinjer for samfunnsansvar i tråd med disse. Stortingsmeldingen var ved utgangen av 2014 til behandling i næringskomiteen.

1.2 Fagfellevurdering av Norges OECD-kontaktpunkt

I januar 2014 ble det publisert en fagfellevurdering av Norges OECD-kontaktpunkt foretatt av en delegasjon bestående av representanter fra andre OECD-kontaktpunkter.²⁰³

Norske myndigheter er forpliktet til å fremme OECDs retningslinjer for ansvarlig næringsliv. Kontaktpunktet bidrar til å løse konflikter om etterlevelsen av disse retningslinjene og til å gjøre dem kjent. Fagfellevurderingen omhandlet kontaktpunktets arbeid med å gjøre retningslinjene kjent, kontaktpunktets håndtering av konkrete saker og samarbeidet med andre kontaktpunkter.

Fagfellevurderingen bemerket at det norske kontaktpunktet er anerkjent som en leder blant OECD-kontaktpunktene. Den uavhengige organiseringen og tilliten blant de ulike interessentene ble fremhevet som særlig positivt. Det ble pekt på utfordringene kontaktpunktet står overfor med mer komplekse saker, særlig etter at menneskerettigheter dekkes av retningslinjene. Fagfellevurderingen oppfordret kontaktpunktet til å samarbeide med andre kontaktpunkter, og særlig i de landene der norsk næringsliv opererer.

²⁰³ Rapporten er tilgjengelig på <http://www.responsiblebusiness.no/files/2014/02/Peer-review-report-NCP-Norway.pdf>

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 sakfeltet 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 departementet og fagmiljøer utrede nærmere hvilke oppgaver som skal legges til nasjonal institusjon, og hvordan denne best kan organiseres.»

Dette er fulgt opp i Innst. S. nr. 23 (2000–2001), hvor det står «Komiteen viser til at en nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal legges til det nåværende Institutt for menneskerettigheter.

Komiteen ønsker å understreke viktigheten av at en slik nasjonal institusjon er uavhengig av nasjonale myndigheter og at institusjonen må være mer enn et kompetansesenter. Forskningsaktivitet samt aktivitet knyttet til utredning, rådgivning og overvåking må gis prioritet.»

I Stortingets budsjettbehandling ble det satt av 3,5 millioner kroner til opprettelse av nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Institutt for menneskerettigheter (Budsjettinnst. S. nr. 12 (2000–2001)). Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Utenriksdepartementet har i fellesskap utarbeidet forslag til mandat. Mandatet er utarbeidet i tråd med føringer i St.meld. nr. 21 (1999–2000), Innst. S. nr. 23 (2000–2001) og FNs anbefalinger.

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, Finansdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Det er ikke innkommet merknader.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet tilrår:

I

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter etableres ved Institutt for menneskerettigheter på Universitetet i Oslo.

II

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter får mandat i samsvar med vedlagte forslag.

Forslag til mandat for nasjonal institusjon for menneskerettigheter:

Nasjonal institusjon skal bidra til større bevissthet om og bedre oppfyllelse av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene i Norge. Den skal bistå myndigheter, organisasjoner, institusjoner, og enkeltpersoner med utredning, rådgivning, utdanning og informasjon om forhold som berører menneskerettighetene. Dette skal skje på basis av egen forskning om og kontakt med forskningsmiljøer i Norge og internasjonalt. En grunnleggende forutsetning er at den nasjonale institusjonen har kompetanse og kapasitet til egen forskning, grunnforskning – så vel som oppdragsforskning. Denne kompetansen må ligge til grunn for

institusjonens øvrige oppgaver. Nasjonal institusjon skal overvåke menneskerettighets situasjonen 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 påtok seg en frivillig forpliktelse om å levere en midtveisrapport om oppfølging av rådets anbefalinger fra 2009. Midtveisevalueringen foregikk høsten 2012.

Den 28. april 2014 deltok Norge i sin andre periodiske landgjennomgang. Januar 2017 forventes en midtveisgjennomgang av denne andre periodiske rapporteringen. Tredje periodiske landgjennomgang vil finne sted i januar 2019.

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 juni 2010, og oppdatert høsten 2012. 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. Komiteen vil vurdere statsrapporten i august 2015.

KDK: Den norske regjeringen skal i henhold til KDK artikkel 18 levere statsrapporter til FNs kvinnekommisjon hvert fjerde år. Norge leverte sin åttende rapport i oktober 2010. Dialogen med Norge fant sted i 2012, og FNs kvinnekommisjon 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 februar 2008, og komiteen avga sine konkluderende merknader til Norge i mars 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 barnepornografier er nå for Norges del synkronisert med hovedrapporteringen. Rapporteringen til barnekomiteen i 2016 vil dermed også omfatte disse tilleggsprotokollene.

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 2014. Komiteen avga sine konklusjoner til Norges tiende rapport i 2014, og konklusjoner på Norges ellefte rapport ble avgitt i januar 2015.

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 uttalelser til Norge i 2012. Norges fjerde rapport skal leveres i juli 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 2011 sine konklusjoner på Norges oppfølging av den fjerde rapporten. Femte overvåkningssyklus for alle medlemslandene begynte i 2013 og vil vare i fem år.

Den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk: Den norske regjeringen skal i henhold til artikkel 15 levere rapporter hvert tredje år. Norges sjette periodiske rapport ble levert i juli 2014. Den neste rapporten forventes levert i 2017.

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. Neste rapport skal leveres i 2015.

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 2014.

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 2014. Neste rapport skal levers i 2017.

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. Neste rapport skal leveres i 2016.

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. Neste rapport skal leveres i 2015.

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. Neste rapport skal leveres i 2015.

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. Neste rapport skal leveres i 2018.

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. Neste rapport skal leveres i 2015.

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. Neste rapport skal leveres i 2015.

3. DOMMER MOT NORGE SOM STATSPART I DEN EUROPEISKE MENNESKERETTIGHETS DOMSTOLEN 1990–2014

	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

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

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.	KRISTIENSEN 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
36.	LILLO-STENBERG AND SÆTHER v. NORWAY	Dom 16/04/14 Saksnr. 13258/09	Ingen krenkelse av artikkel 8
37.	KAPLAN AND OTHERS v. NORWAY	Dom 24/07/2014 Saksnr. 32504/11	Krenkelse av artikkel 8
38.	HANSEN v. NORWAY	Dom 02/10/2014 Saksnr. 15319/09	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1
39.	N.A. v. NORWAY	Dom 18/12/2014 Saksnr. 27473/11	Ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 1 + ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 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:
[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"respondent":\["NOR"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)
- 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 paktens 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.lovdata.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 978-82-8158-079-4

Redaktører: Veslemøy Aga, Ilia Utmelidze og Kristin Høgdahl
Omslagsfoto: Et riksportrett (etter Eidsvold 1814) © Trond Hugo Haugen/BONO 2014 og
André Severin Johansen
Sats og trykk: 07 Media AS

© Norsk senter for menneskerettigheter, februar 2015.
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